

# Notitie Verbinding A8-A9 i.r.t. werelderfgoed SvA

## 1) Terugblik en vooruitblik op het proces

### Verbinding A8-A9

In het gebied ten oosten van de A9 en ten westen van de A7/A8 is sprake van een bereikbaarheidsprobleem. De provinciale wegen N203 en N246 vormen de schakel tussen de A9 en A7/A8. Deze kunnen het verkeersaanbod niet verwerken. De grote verkeersdruk op de N203 zorgt voor ernstige leefbaarheidsproblemen in Krommenie, Wormerveer en Assendelft. Bij een toenemende verkeersdruk zullen filevorming, overlast en onveiligheid toenemen. Het totale wegennet boven het Noordzeekanaal is weinig robuust. De tunnels zijn kwetsbaar en er ontbreekt een goede oost-west verbinding om het verkeer te kunnen sturen wanneer sprake is van een incident en/of grote opstoppen.

Deze problematiek is beschreven in het MIRT-onderzoek Noordkant Amsterdam (MONA). Rijk en regio zijn vervolgens een Uitvoeringsagenda Aanpak Noordkant Amsterdam (oktober 2013) overeengekomen. Daarin is afgesproken dat het Rijk de grotere knelpunten, corridors A9 en A7/A8, oppakt en de regio de verbinding tussen de A8 en A9. Als aandachtspunten zijn onder andere genoemd de effecten op andere wegen en op het werelderfgoed de Stelling van Amsterdam. De provincie Noord-Holland heeft, samen met partners uit de regio, een planstudie (planMER) Verbinding A8-A9 uitgevoerd.

Uit de NMCA 2017 blijkt dat de bereikbaarheidsopgaven op de A9 minder groot zijn dan andere opgaven in deze regio, zoals de A7/A8 en de ring A10. Daarnaast blijkt uit de NMCA dat het wegennet rond Amsterdam weinig robuust is, maar dat er geen prioritair robuustheidsknelpunt naar boven komt.

### UNESCO-werelderfgoed de Stelling van Amsterdam

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft in 1992 het Werelderfgoedverdrag geratificeerd. Daaruit voortkomend is in 1996 de Stelling van Amsterdam op de UNESCO-werelderfgoedlijst geplaatst. Daarbij is de provincie Noord-Holland, samen met de provincie Utrecht voor het Utrechtse deel, als siteholder (eerstverantwoordelijke) van dit werelderfgoed aangewezen. Rijk, siteholder en initiatiefnemer hebben een gezamenlijke verplichting in het behouden van de Outstanding Universal Value (OUV) van dit werelderfgoed.

Een verbinding A8-A9 kruist, ongeacht de locatie, altijd het UNESCO-werelderfgoed Stelling van Amsterdam en raakt daarmee in meer of mindere mate de OUV van de Stelling van Amsterdam.



werelderfgoed

De Stelling van Amsterdam is een 135 kilometer lange verdedigingslinie rondom Amsterdam, aangelegd tussen 1880 en 1914. Het leger, de regering en de koning(in) zouden zich binnen deze ring kunnen terugtrekken bij een aanval op Nederland. De Stelling bestaat uit 42 forten en 4 batterijen en een groot aantal dijken en sluizen op een afstand van 15 tot 20 kilometer van Amsterdam. Ze vormen een uniek samenspel met het systeem van dijken, sluizen, kanalen en inundatiepolders.

De Stelling van Amsterdam is één van de 10 werelderfgoederen die Nederland rijk is. In Noord-Holland zijn daarnaast de Grachtengordel van Amsterdam, droogmakerij de Beemster en (een deel van de) Waddenzee eveneens UNESCO-

Omdat de wegverbinding A8-A9 dus het werelderfgoed Stelling van Amsterdam raakt, is ICOMOS, adviesorgaan van UNESCO, afgelopen periode meerdere keren om advies gevraagd met betrekking tot deze wegverbinding (zie voorts hieronder)

In de toekomst zullen meerdere infrastructuurprojecten (rijks en provinciaal) te maken krijgen met werelderfgoed. Uit de Verkenning Corridorstudie Amsterdam-Hoorn (A7/A8) kunnen maatregelen voortvloeien die interfereren met de werelderfgoederen De Beemster en De Stelling van Amsterdam. Het zal naar verwachting uitbreiding van bestaande infrastructuur betreffen en geen nieuwe doorsnijdingen. Desalniettemin zal de vraag opspelen hoe rijk en regio met dergelijke opgaven in een drukke Randstad omgaan.

### **Voortraject besluitvorming wegalternatief**

De planMER fase is medio 2017 afgerond en vrijgegeven voor inspraak en adviezen van derden. Uit de onderzoeken komt naar voren dat er een nut en noodzaak is voor een verbeterde verbinding tussen de A8 en A9. De aanleg van de Verbinding A8-A9 verbetert de bereikbaarheid en de leefbaarheid. De robuustheid van het wegennetwerk in de MRA wordt vergroot. Daarvoor zijn drie alternatieven uitgewerkt:

- Nul-plusalternatief (opwaarderen bestaande infra);
- Heemskerkalternatief (nieuwe infra);
- Golfbaanalternatief (nieuwe infra).

Uit de resultaten van de planMER studie blijkt dat het Nul-plusalternatief een beperkte bijdrage levert aan de doelstellingen voor de bereikbaarheid en geen bijdrage levert aan de doelstellingen voor de leefbaarheid in de kernen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laat ook zien dat dit alternatief niet opbrengt wat het kost: een MKBA ratio van 0,5-0,6.

Het Heemskerkalternatief en Golfbaanalternatief dragen wel bij aan het behalen van de doelstellingen voor de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Het Heemskerkalternatief kent een MKBA ratio van ongeveer 0,9-1,0 en het Golfbaanalternatief 1,3-1,5.



De economische baten van het Golfbaan- en Heemskerkalternatief bedragen € 500 a € 570 miljoen. De kosten van de Verbinding A8-A9 zijn geraamd op € 290 a € 330 miljoen (Golfbaanalternatief) tot circa € 470 a € 500 miljoen (Heemskerkalternatief). Het Nul-plusalternatief is minder duur, heeft minder oplossend vermogen en is maatschappelijk onrendabel.

De regio is bereid een groot deel van de kosten van deze verbinding voor haar rekening te nemen. De verschillende partijen hebben daarvoor in hun begroting een bedrag gereserveerd van in totaal € 111 miljoen. Het feit dat de weg zowel aan de west (A9) als oost (A7/A8) kant aansluit op het Rijkswegennet en de hieraan verbonden eisen in verband met veiligheid en afwikkelcapaciteit zijn een sterk kostenverhogende factor. Ook de gestelde noodzaak om de verzorgingsplaatsen en brandstofverkooppunten (concessie uitgegeven door Rijksoverheid) langs de A9 te verplaatsen naar een andere locatie langs de A9 werkt kostenverhogend.

### **Besluitvorming voorkeursalternatief**

Voor de problemen die er spelen zijn er mogelijkheden om deze op te lossen, blijkt uit de planMER. Op basis van de resultaten van de planMER en de externe adviezen (van o.a. Commissie

m.e.r.) hadden Gedeputeerde Staten in december 2017 een besluit willen nemen over een voorkeursalternatief. de Commissie m.e.r. constateert dat er voldoende beslisinformatie ligt om een voorkeursalternatief aan te wijzen.

ICOMOS stelt dat het Nul-plusalternatief acceptabel is voor wat betreft de effecten op de waarde van het werelderfgoed, maar constateert tevens dat deze maatregel geen voldoende oplossend vermogen heeft voor de problematiek van leefbaarheid en bereikbaarheid. De andere twee alternatieven zijn in de huidige vorm niet acceptabel omdat ze volgens ICOMOS de OUV van de Stelling van Amsterdam teveel schaden.

Het advies van ICOMOS, dat geen van de alternatieven van de A8-A9 wordt ondersteund door ICOMOS, hebben er bij GS toe geleid vooralsnog geen besluit te nemen over een voorkeursalternatief maar eerst het gesprek met de ministeries van OCW en I&W aan te gaan. Het advies van ICOMOS is op dit moment de enige 'hobbel' die een besluit over een voorkeursalternatief in de weg staat.

### **Vervolgtraject besluitvorming A8-A9**

Nadat GS hebben gekozen voor een voorkeursalternatief wordt dat alternatief verder uitgewerkt in een provinciaal inpassingsplan (PIP). In het PIP wordt het alternatief gedetailleerd uitgewerkt. In deze fase is het nog mogelijk om voor één alternatief verschillende inpassingsvormen tegen elkaar af te wegen. De vaststelling van het PIP is het uiteindelijke juridische besluit waarop realisatie kan plaatsvinden.

## **2) Betekenis en consequentie ICOMOS Advies**

### **Advies ICOMOS naar aanleiding van Advisory Mission oktober 2017**

Gedurende het planMER proces is advies gevraagd aan ICOMOS. In eerste instantie in 2015 waarin ICOMOS, aan de hand van toen nog 7 alternatieven, heeft aangegeven dat de noodzaak voor een verbinding aantoonbaar is, maar om een goed oordeel te kunnen geven, verbeeldingen en 3D modellen nodig zijn. De verbeeldingen van de drie resterende alternatieven zijn geleverd in januari 2017, waarop in mei 2017 ICOMOS heeft aangegeven dat de twee gestrekte alternatieven (Heemskerk- en Golfbaanalternatief) niet acceptabel zijn en daarom het Nul-plusalternatief de voorkeur geniet. Omdat uit de planMER blijkt dat het Nul-plusalternatief maatschappelijk niet rendabel is, is ICOMOS gevraagd om op basis van een Advisory Mission het project integraal te beoordelen.

Op 6 en 7 oktober jl. heeft de ICOMOS Advisory Mission plaatsgevonden in het kader van de A8-A9 wegverbinding in relatie tot het UNESCO-werelderfgoed de Stelling van Amsterdam. Op 9 november jl. is het advies naar aanleiding van deze missie ontvangen.

Samenvatting van het advies van ICOMOS:

1. ICOMOS gaat akkoord met het voorafgaande selectieproces waarin van 7 wegalternatieven naar 3 wegalternatieven is getrechterd;
2. Met name de 3 resterende wegalternatieven heeft ICOMOS bestudeerd in het kader van de missie. Daarbij zijn het behoud van de Outstanding Universal Value (OUV) van de Stelling van Amsterdam betrokken als ook de verkeerstechnische afwegingen om tot een weg te komen betrokken;
3. ICOMOS constateert (wederom) dat het Nul-plusalternatief als enige geen effecten heeft op de OUV van de Stelling van Amsterdam. ICOMOS concludeert echter ook dat dit alternatief niet het schadelijk effect op leefbaarheid wegneemt en geen oplossing is voor het bereikbaarheidsprobleem;
4. Op dit moment concludeert ICOMOS dat er geen alternatief is dat ondersteund kan worden, dus ook niet het nul-plusalternatief. De aanbeveling is om andere opties te

identificeren/onderzoeken die kunnen voldoen aan de parameters: behoud OUV, verbeteren leefbaarheid/gezondheid en verbeteren mobiliteit;

5. Deze eventuele andere opties moeten t.z.t. op gelijke basis worden onderzocht en beoordeeld als de huidige alternatieven, dat betekent in de context van de Outstanding Universal Value van de Stelling van Amsterdam, door middel van een Heritage Impact Assessment (HIA) en door middel van verkeersmodelberekeningen en geluidsonderzoeken e.d.;
6. ICOMOS concludeert ook dat dit deel van de Stelling van Amsterdam (het noordwestelijk deel) al deels was aangetast ten tijde van de inschrijving tot werelderfgoed (1996). En dat sindsdien verdere ontwikkelingen in dit deelgebied hebben plaatsgevonden, die nu leiden tot een opvallend risico van toenemende negatieve effecten door middel van de huidige voorgestelde projecten. Ook constateert ICOMOS dat de kenmerken van het landschap in dit gebied al deels zijn aangetast: zoals geomorfologie, watersysteem e.d.;
7. De fragmentatie en de toenemende isolatie van de verschillende Stelling-elementen moet een halt toegeroepen worden, aangezien de integriteit en authenticiteit van het werelderfgoed gehandhaafd moet blijven. Het behoud van de integriteit en authenticiteit van de zichtbare attributen van de Stelling van Amsterdam, is een belangrijk element geweest bij de beoordeling van de alternatieven en het eindadvies;
8. ICOMOS adviseert de mogelijkheid van een bufferzone alhier te onderzoeken (N.B. dit advies is al eerder afgegeven door ICOMOS, en hierop is ook al eerder een reactie van onze kant gekomen in de Minor Boundary Modification c.q. bij de Significant Boundary Modification);
9. ICOMOS adviseert herstel van het landschap op diverse locaties binnen de Stelling van Amsterdam;
10. ICOMOS suggereert om voor de gehele Stelling van Amsterdam een strategisch plan op te stellen hoe in de toekomst om te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen, met name infrastructurele ontwikkelingen.

### **Gevolgen van het advies ICOMOS voor andere ruimtelijke ontwikkelingen**

Het ICOMOS advies met betrekking tot de planstudie Verbinding A8-A9 kan verstrekkende gevolgen hebben voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de Amsterdamse regio. ICOMOS geeft aan dat behoud van de OUV van de Stelling van Amsterdam leidend is en dat deze niet mogen worden aangetast. Een inpassing die de OUV geheel spaart is wenselijk, maar onmogelijk in het geval van de A8-A9 alternatieven. Immers, er is een uitgebreide ontwerp- en selectieprocedure doorlopen, uitgebreider dan gebruikelijk in deze fase van een project, waarin rekenschap is gehouden met de OUV van de Stelling van Amsterdam. Dit betekent dat andere projecten (vanuit mobiliteit, ruimtelijke ordening of economische zaken) in en- of aanpalend aan de Stelling Amsterdam, in de toekomst ook te maken kunnen krijgen met beperkingen, in verband met de instandhoudingsverplichting UNESCO werelderfgoed. Datzelfde geldt voor de andere werelderfgoederen waaronder droogmakerij de Beemster, de Grachtengordel Amsterdam (in Noord-Holland) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie als toekomstig werelderfgoed. Daarmee worden ruimtelijke ontwikkelingen in een groot gebied van het economische hart van Nederland zeer complex. In bijlage 1 is een overzicht gegeven van mogelijke projecten die spelen op het scheidsvlak ruimtelijke ontwikkeling en behoud werelderfgoed.

De wijze waarop in het A8-A9 dossier wordt omgegaan met het advies van ICOMOS en uiteindelijk met de besluitvorming van het Werelderfgoedcomité van UNESCO, is medebepalend voor de wijze waarop andere projecten moeten omgaan met de advisering door ICOMOS. De wijze waarop de A8-A9 uiteindelijk wordt ingepast in de Stelling van Amsterdam kan gevolgen hebben voor andere, vergelijkbare, projecten rondom het werelderfgoed.

Daarbij moet worden opgemerkt dat GS Noord-Holland voor nu nog steeds inzetten op de realisatie van een A8-A9 wegverbinding en behoud van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam.

### **De betekenis van het advies van ICOMOS voor het project A8-A9**

In eerste instantie was uit het advies van ICOMOS niet duidelijk of nieuwe alternatieven moeten worden onderzocht of inpassingsvarianten van de bestaande alternatieven. Daarvoor is bij ICOMOS opheldering gevraagd. Als antwoord is gekomen dat modificaties aan de bestaande alternatieven onvoldoende soelaas bieden om de alternatieven acceptabel te krijgen. Dit betekent dat volgens ICOMOS nieuwe alternatieven/opties onderzocht moeten gaan worden. Hiermee is het project A8/A9 terug bij af.

De afgelopen drie jaar is vanaf de Notitie Reikwijdte en Detailniveau zorgvuldig gekeken naar allerlei mogelijke alternatieven. Alle alternatieven zijn daarbij getoetst op de criteria die door ICOMOS worden aangedragen door middel van een HIA. De drie nu nog in onderzoek zijnde alternatieven scoren daarin het best. Betere of andere alternatieven zijn niet voor handen.

De ontwerpen van de alternatieven van de A8-A9 zijn verder uitgewerkt dan gebruikelijk in deze fase. Dit is mede gedaan op verzoek van de Commissie m.e.r. De commissie adviseerde in 2016 op basis van optimale ontwerpen de MER-onderzoeken uit te voeren. De ontwerpen zijn via een uitgebreid ontwerpproces tot stand gekomen. Het College van Rijksadviseurs (CRa) heeft hierover geconstateerd dat de nadruk bij de ontwerpen gelegd is op het beperken van de aantasting van de Stelling van Amsterdam en dat er tegelijkertijd kansen zijn gezocht om de kwaliteiten te versterken.

## **3) Besluitvorming A8-A9**

### **Betekenis advies voor de planning besluitvorming A8-A9**

GS van Noord-Holland hadden in juli 2017 een besluit willen nemen over een voorkeursalternatief. Dat besluit is mede op verzoek van de toenmalige minister van OCW uitgesteld in afwachting van de missie en het advies van ICOMOS. In de periode juli-oktober 2017 heeft wel inspraak en consultatie plaatsgevonden.

Op basis van de inspraak en consultatie hadden GS eind december 2017 een besluit willen nemen over een voorkeursalternatief. Ook deze planning is losgelaten gezien het advies van ICOMOS.

De provincie wenst de besluitvorming over een voorkeursalternatief voor de zomer van 2018 af te ronden. Daarvoor is een aantal argumenten:

- 1) In maart 2019 zijn provinciale verkiezingen. Een besluit na de zomer van 2018 is te dicht op de verkiezingen, waardoor PS waarschijnlijk geen startbesluit voor de volgende fase meer gaan nemen. De consequentie is dat het project dan minimaal een jaar stilligt;
- 2) Rijk en regio hebben een samenwerkingsovereenkomst gesloten in het kader van het MIRT onderzoek Noordkant Amsterdam. Deze overeenkomst eindigt op 1 juli 2018;
- 3) Gekoppeld aan de samenwerkingsovereenkomst heeft de regio (PNH, Vervoerregio en gemeenten) op dit moment € 111 mln. gereserveerd. Bij een aantal partijen staan de budgetten onder druk. Uitstel van besluitvorming leidt tot verminderd draagvlak onder de partners en het verder onder druk zetten van gereserveerde budgetten.