Reactie van de Fietsersbond op

MKBA Doorvaarthoogte Kunstwerken in Relatie Tot Containervaart: een verdiepende analyse



Ed Eringa

[redacted]

Fietsersbond Amsterdam

22 februari 2019

Samenvatting

De Fietsersbond

1. Onderschrijft de conclusie dat grootschalige, sterke verhoging van (fiets)bruggen de welvaart in Nederland niet verhoogt
2. Onderschrijft de conclusie dat er geen economische reden is om nieuwe bruggen met een grotere hoogte dan de SVIR-streefwaarde aan te leggen
3. Stelt vast dat er geen uniform beleid is ten aanzien van oeververbindingen in de zeehavens van Amsterdam en Rotterdam
4. Stelt vast dat er geen specifiek beleid is ten aanzien van oeververbindingen voor langzaam verkeer in zeehavens
5. Vindt dat met betrekking tot punten 3 en 4 nieuw beleid acuut noodzakelijk is, omdat het huidige beleid verkeerhinder verhoogt en zowel nautische veiligheid als die van fietsers en voetgangers verlaagt
6. Vindt dat het ministerie van IenW geen keuze voor bruggen, tunnels of aquaducten voor zou moeten schrijven, zoals de Richtlijnen Vaarwegen 2017 dat ook niet doen.

Inleiding

In een rivierendelta als Nederland zijn scheepvaart en oeververbindingen de belangrijkste voorwaarden voor welvaart en economische ontwikkeling. In deze delta hebben de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam een bijzondere historische positie: zonder deze havens en hun uitstekende verbindingen met het achterland was het welvarende Nederland van nu er niet geweest. Zoals de scheepvaart op deze vaarwegen continu verandert, doen ook de oeververbindingen voor wegverkeer dat: binnenvaart en cruisevaart zijn bijvoorbeeld anders dan 30 jaar geleden, maar ook de gebieden rond de zeehavens zijn in die periode sterk veranderd. De oevers van de vaarwegen in Amsterdam en Rotterdam zijn sterk verstedelijkt en de fiets vormt 30-50% van het stadsverkeer[3]. Daarnaast zijn nieuwe vormen van langzaam verkeer in opkomst voor zowel personen- als goederenvervoer, waarvan snorfietsen de meest besproken en lichte elektrische voertuigen de opvallendste zijn. Om het veranderde scheepvaartverkeer en wegverkeer de komende decennia in goede banen te leiden, is nieuw beleid nodig voor oeververbindingen.

De Fietsersbond is verheugd dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat haar de kans heeft geboden om over dit beleid mee te denken. Het voorliggende MKBA rapport geeft tenslotte niet alleen antwoord op de vraag of grootschalige verhoging van bruggen op binnenvaartcorridors economisch gezien zinvol is, ook wordt beleid voor nieuwe oeververbindingen geformuleerd. Beide punten zijn van belang voor fietsers en ander langzaam verkeer: zo bevinden zich op het traject Rotterdam-Amsterdam meer dan twintig bruggen waarvan fietsers intensief gebruik maken, waarvan vijf voetgangers-fietsersbruggen in Amsterdam en Utrecht. De hoogte van deze bruggen en nieuwe oeververbindingen bepalen hoe mensen zich in steden als Rotterdam, Amsterdam en Utrecht zullen

verplaatsen, daarom is deze MKBA belangrijk voor de ontwikkeling van deze gebieden in de komende decennia.

Een belangrijke doelstelling van IenW is om (paragraaf 3.3.5) “oeververbindingen in de havengebieden zodanig robuust aan te leggen dat kruisend (scheepvaart- en weg) verkeer zoveel mogelijk ongehinderd kan plaatsvinden.” De Fietsersbond onderschrijft deze doelstelling, met de kanttekening dat er op dit moment in het havengebied van Amsterdam geen robuuste, toekomstbestendige oeververbindingen voor langzaam verkeer zijn. Hieronder zullen we dit in detail toelichten.

Het beleid van IenW voor oeververbindingen is verankerd in de Richtlijnen Vaarwegen 2017 (RVW2017). De Fietsersbond onderschrijft deze vanzelfsprekend, en is van mening dat ze en de CROW richtlijnen voor fietsinfrastructuur leidend zouden moeten zijn bij de aanleg van nieuwe oeververbindingen voor langzaam verkeer.

Tenslotte onderschrijft de Fietsersbond de voor fietsers en ander langzaam verkeer meest relevante conclusies van het rapport MKBA zoals geformuleerd in hoofdstuk 10:

1. Het grootschalig ophogen van bruggen op de onderzochte corridors verhoogt de welvaart in Nederland niet, ongeacht het economisch groeiscenario.
2. Vanuit een economisch perspectief heeft het geen zin om nieuwe bruggen met grotere doorvaarthoogte aan te leggen. Deze constatering geldt voor alle projectalternatieven.

Hieronder zullen we ingaan op een aantal passages uit het rapport die betrekking hebben op de maatschappelijke kosten en baten van aanpassingen aan (fiets)bruggen en het beleid voor nieuwe oeververbindingen in zeehavens. Tenslotte zullen we een aantal specifieke criteria formuleren voor bruggen en tunnels voor fietsers en ander langzaam verkeer.

Definities

Wegverkeer
Al het verkeer in dat gebruik maakt van wegen: vrachtverkeer, autoverkeer en langzaam verkeer. De laatste categorie betreft fietsers (ook elektrisch), brom- en snorfietsers en licht gemotoriseerd verkeer waaronder ook light electric vehicles (LEVs).

In de MKBA wordt onderscheid gemaakt tussen wegverkeer en spoorwegverkeer, maar niet tussen de verschillende soorten wegverkeer. Dat onderscheid is nodig, onder andere omdat fietsverkeer andere eisen stelt aan wegen dan autoverkeer en ook andere kosten en baten kent. Het aandeel van bovenstaande soorten langzaam verkeer in de modal split van Nederlandse steden is 30-60%, daarom is het belangrijk dat ook langzaam verkeer valt onder wegverkeer zoals gedefinieerd in deze MKBA.

Scheepvaartverkeer
Alle scheepvaart op de onderzochte corridors. We noemen de term hier omdat deze met name in de besproken zeehavens zeer gevarieerd is: van zeegaande containerschepen en cruiseschepen tot ponten en pleziervaart.

Modal shift
Er worden verschillende definities van dit begrip gebruikt, de relevante voor dit rapport zijn

- Een verschuiving van vrachtvervoer over de weg naar binnenvaart (rapport MKBA, punt 4.4.1)
- Een verschuiving in het wegverkeer van auto naar langzaamverkeer of andersom.

In het rapport MKBA wordt de eerste definitie gebruikt, de Fietsersbond en gemeente bestuurders van de in het rapport besproken zeehavens gebruiken ook de tweede definitie.

Bovenstaande definities hebben invloed gehad op de resultaten van deze MKBA, de beoordeling van kruisend verkeer in de zeehavens en de beleidsformulering voor toekomstige oeververbindingen. Dit is in het nadeel van fietsers en ander langzaam verkeer, omdat de specifieke eisen van deze categorieën wegverkeer aan oeververbindingen zo buiten beschouwing blijven. In onze reactie zullen we daarom een voorstel doen voor criteria aan nieuwe oeververbindingen voor langzaam wegverkeer.

De hier besproken oeververbindingen betreffen alle vormen van wegverkeer, en we adviseren het ministerie om bij deze MKBA en het hieruit volgende beleid een definitie te hanteren waarin zowel auto- als langzaam verkeer ondergebracht zijn. De specifieke eisen aan infrastructuur voor alle vormen van wegverkeer moeten in acht worden genomen, zoals dat nu al voor spoorbruggen wordt gedaan.

Type effecten en Resultaten oeververbindingen in de zeehavengebieden

In onderstaande passage uit punt 2.2 (pp. 17-18) wordt bij de aanleg van nieuwe oeververbindingen in Rotterdam en Amsterdam de primaire keuze voor tunnels als beleid gepresenteerd dat verankerd is in de RVW2017 (punt 5.3.2), omdat tunnels interactieproblemen tussen wegverkeer en scheepvaartverkeer minimaliseren.

"Naast beweegbare bruggen met een hogere brughoogte (dan de SVIR-streefwaarde) om de maatschappelijke hinder te verminderen, zal er bij vervangingsmomenten van bestaande bruggen conform de aanpak van interactieproblemen, zoals opgenomen in de RVW 2017, primair gekozen worden voor tunnelvarianten om een ongehinderde doorgang te bewerkstelligen voor vaar- en wegverkeer."

Dit punt wordt uitgewerkt in punt 3.3.5 Beweegbare bruggen en oeververbindingen in de zeehavengebieden. De voorkeur voor tunnels en aquaducten wordt daar gemotiveerd met verwijzing naar punt 5.3.2 van de RVW2017.

"In dit kader heeft IenW reeds decennialang de invulling gegeven aan het beleid om oeververbindingen in de havengebieden dusdanig robuust aan te leggen dat kruisend verkeer zoveel mogelijk ongehinderd kan plaatsvinden. (...) In paragraaf 5.3.2 van de Richtlijnen Vaarwegen 2017 is dit onderwerp nader uitgewerkt. Hierbij krijgt een tunnel of aquaduct, ondanks de naar verhouding hoge aanlegkosten, de voorkeur boven een beweegbare brug."

Het hier geformuleerde beleid ten aanzien van nieuwe oeververbindingen gaat veel verder dan de doelstelling van deze MKBA over verhoging van bestaande bruggen en is in tegenspraak met de conclusie ervan ten aanzien van de hoogte van nieuwe bruggen. De beschreven interpretatie van paragraaf 5.3.2 (interactieproblemen) van de RVW2017 is daarnaast onjuist. De letterlijke tekst van paragraaf 5.3.2:

"Interactieproblemen zijn te verwachten bij kruisingen van autosnelwegen en spoorlijnen met hoofdvaarwegen of recreatievaarwegen met veel zeilvaart. In steeds meer gevallen krijgt een tunnel of aquaduct de voorkeur boven een beweegbare brug, ondanks de naar verhouding hoge aanlegkosten. Dat kan (mede) het gevolg zijn van de hogere kosten voor bediening c.q. beheer en onderhoud van beweegbare bruggen, hetgeen geldt voor niet te brede vaarwegen. Met een tunnel of aquaduct zijn interactieproblemen tussen land- en waterverkeer in de vorm van lange wachttijden duurzaam opgelost."

Het artikel daarvoor, 5.3.1 van de RVW2017, meldt over de keuze van oeververbindingen bij open vaarwegen zoals maritieme toegangswegen:

"Als deze hoogte (van 30-70 meter boven NAP) niet te realiseren is met een vaste brug, wat in Nederland vaak het geval is, moet een beweegbare brug, tunnel of aquaduct worden aangelegd."

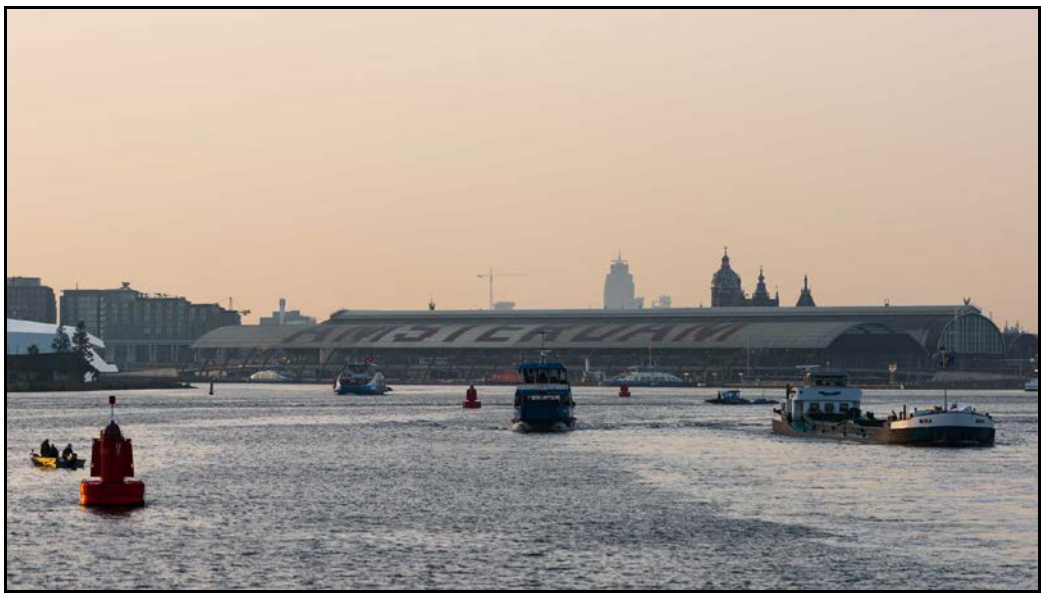
De RVW2017 beschrijven dus dat in een aantal gevallen een tunnel de voorkeur krijgt boven een beweegbare brug, maar schrijven geen keuze voor. Vervanging van bruggen door tunnels bij vervangingsmomenten zoals genoemd in het rapport MKBA staat niet in de RVW2017. Tenslotte betreft het aangehaalde artikel 5.3.2 auto- en spoorverbindingen; er bestaan nog geen specifieke richtlijnen voor oeververbindingen voor langzaamverkeer. Concluderend is de in dit rapport MKBA genoemde voorkeur ten aanzien van nieuwe oeververbindingen in de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam niet gebaseerd op de RVW2017, en het gerefereerde artikel uit de RVW2017 is niet van toepassing op oeververbindingen voor langzaam verkeer.

Wij adviseren het beleid ten aanzien van oeververbindingen in zeehavens in lijn te brengen met de RVW2017 en ruimte te laten voor maatwerk. Afhankelijk van ruimtelijke aspecten, lokaal scheepvaart- en wegverkeer kan dan een keuze tussen beweegbare brug, tunnel of aquaduct worden gemaakt. Er zouden specifieke richtlijnen in de RVW moeten komen voor oeververbindingen voor fietsers en ander langzaam verkeer.

Punt 5.3.2 van de RVW2017 geeft wel een duidelijke richtlijn waar het veerverbindingen betreft:

"In het geval van een lage intensiteit van het landverkeer of een kortdurende situatie is een veerverbinding te overwegen, niet als definitieve maar als tijdelijke oplossing. Veerponten kunnen uiteraard tot interactie-problemen met de overige vaart leiden."

Op het binnen-IJ, het drukst bevaren deel van het zeehavengebied van Amsterdam, is sprake van permanente veerverbindingen voor landverkeer met een hoge en stijgende intensiteit (figuur 2).



Figuur 1. Hoogfrequente veerverbindingen voor landverkeer in de zeehaven van Amsterdam. (© NRC Handelsblad)

Deze situatie, in tegenspraak met de RVW2017, blijft onbesproken in dit rapport MKBA over oeververbindingen in zeehavens. Vastgesteld moet worden dat het beleid van IenW ten aanzien van ongehinderd weg- en scheepvaartverkeer tegengesteld wordt toegepast in de zeehavengebieden van Rotterdam en Amsterdam. In Rotterdam werden de afgelopen decennia drie beweegbare bruggen aangelegd voor alle verkeer, in Amsterdam vijf tunnels voor auto en OV. Wat betreft langzaam verkeer in het havengebied van Amsterdam hanteert IenW een uitzonderingsbeleid dat haaks staat op de doelstellingen en de RVW2017.

Wij adviseren conform de RVW2017 om de aanleg van vaste oeververbindingen voor langzaam verkeer in de zeehaven van Amsterdam te stimuleren om een lagere intensiteit van de veerverbindingen mogelijk te maken.

3.3.5.2 Situatie havengebied Amsterdam

De ontwikkeling van kruisend langzaam- en scheepvaartverkeer in het zeehavengebied van Amsterdam bevindt zich op dit moment letterlijk op ramkoers. De vaargeul van het IJ, een van de drukst bevaren vaarwegen van Europa, wordt jaarlijks gekruist door circa 250.000 vaarbewegingen van ponten. Dit aantal is explosief gegroeid, onder andere door de ontwikkeling van de noordelijke IJ-oever en de sterke groei van het langzaam verkeer in Amsterdam. Dit langzaam verkeer over het IJ wordt volledig verzorgd door veerverbindingen. De afgelopen jaren hebben twee aanvaringen tussen ponten en binnenvaartschepen plaatsgevonden, praktijkvoorbeelden van de interactieproblemen genoemd in de RVW2017 punt 5.3.2. In dit licht is de analyse van kruisend weg- en scheepvaartverkeer in Amsterdam in het rapport MKBA verbazend:

“Als gevolg van schaalvergrotingen in de zee- en binnenvaart en de maritieme onveiligheid als gevolg van eerdere aanvaringen van bruggen door de zeevaart (die gekenmerkt wordt door beperkte manoeuvreerbaarheid), is er in Amsterdam in de afgelopen decennia gericht geïnvesteerd om de bestaande bruggen te vervangen door tunnelverbindingen. Hierdoor is er momenteel sprake is van ongehinderd kruisend scheepvaart/wegverkeer.”

Niet alleen is er geen sprake van ongehinderd kruisend scheepvaart/wegverkeer, ook is er in het havengebied van Amsterdam in de afgelopen eeuw slechts een brug door een tunnel vervangen: in 1983-85 werd de Hembrug bij Zaandam vervangen door een spoortunnel.

Beleidsmaatregelen om bovenstaande veerverbindingen te vervangen door vaste oeververbindingen, het Sprong over het IJ-project van de gemeente Amsterdam, bevinden zich op dit moment in een impasse door een beleidsgeschil tussen de gemeente Amsterdam en het ministerie van IenW: de gemeente geeft de voorkeur aan bruggen vanwege de hogere aantrekkelijkheid voor langzaam verkeer, het ministerie heeft een voorkeur voor tunnels en accepteert veerverbindingen vanwege het hierboven beschreven beleid. Hierbij moet opgemerkt worden dat tunnels met rolpaden, het door het ministerie voorgestelde alternatief voor bruggen, geen ongehinderd langzaam verkeer mogelijk maken. Onder “aanbevelingen voor oeververbindingen voor langzaam verkeer” zullen we hier nader op ingaan.

Het beleid ten aanzien van oeververbindingen in Amsterdam loopt zo steeds verder achter op de ontwikkeling van het langzaam verkeer. We zijn, zoals hierboven beargumenteerd, van mening dat de RVW2017 voldoende oplossingen bieden om kruisend scheepvaart- en fietsverkeer met veel minder hinder plaats te laten vinden dan nu. We hopen dan ook dat IenW en de gemeente Amsterdam tot een gezamenlijke uitleg van de RVW2017 en daaruit voortvloeiend beleid kunnen komen: ongewijzigd beleid zal in de

komende vijf jaar leiden tot meer ernstige aanvaringen op het IJ, grote hinder voor wegverkeer en een rem op stedelijke ontwikkeling.

Een laatste, kleiner punt is dat het verschil in scheepvaartverkeer tussen het IJ ten westen en ten oosten van de cruiseterminal en de daaruit voortvloeiende verschillen in eisen aan oeververbindingen (RVW2017, punt 3.11.3), niet besproken wordt in het rapport MKBA.

4.5 Directe externe effecten ophoging vaste bruggen

Volgens het rapport MKBA heeft de verhoging van vaste bruggen op de onderzochte corridors door een te verwachten modal shift gunstige effecten op luchtkwaliteit en klimaat (CO_2-emissies), leefbaarheid/geluidshinder, verkeersveiligheid en congestie. Deze effecten hangen nauw samen met de definitie van “modal shift”. Omdat het hier ook gaat om de verhoging van 25 bruggen met fiets- en ander langzaamverkeer met circa 20%, zouden ook de directe effecten hiervan moeten worden geschat. Het gaat daarbij om een modal shift van fiets naar auto voor personenverkeer met ongunstige effecten op luchtkwaliteit en klimaat (CO_2-emissies), leefbaarheid/geluidshinder, verkeersveiligheid en congestie. Ook heeft een modal shift van fiets naar auto ongunstige effecten op de volksgezondheid doordat fietsen de kans op chronische ziekten als diabetes en hartziekten sterk verlaagt. De grootte van deze effecten is moeilijk te schatten, omdat de onderzochte grootschalige verhoging van fietsbruggen geen precedent heeft. Wel is zeker dat bovenstaande baten van een verhoging van vaste bruggen per definitie overschat zijn in dit rapport MKBA.

4.9 Wegbruggen en richtlijnen voor nieuwe oeververbindingen voor fietsers en ander langzaamverkeer

De doelstelling van het beleid van IenW voor nieuwe oeververbindingen is (paragraaf 3.3.5) “oeververbindingen in de havengebieden zodanig robuust een te leggen dat kruisend (scheepvaart- en weg) verkeer zoveel mogelijk ongehinderd kan plaatsvinden.”

Deze robuuste oeververbindingen kunnen tunnels, aquaducten en bruggen zijn (RVW2017 punt 5.3.1). Voor ongehinderd langzaam verkeer in de zeehavengebieden is de belangrijkste voorwaarde voor nieuwe oeververbindingen dat deze toegankelijk en aantrekkelijk zijn voor alle vormen van langzaam verkeer. Bruggen en tunnels die alleen toegankelijk zijn via rolpaden of –trappen zijn dat niet, in het bijzonder bij hoge verkeersintensiteiten: er is geen ongehinderd verkeer mogelijk vanwege de onvermijdelijke wachttijden bij de rolpaden of –trappen, en de steile hellingen maken vervoer van e-bikes en bakfietsen oncomfortabel en risicovol. Rolpaden en roltrappen zijn daarnaast slecht toegankelijk voor bromfietsen, snorfietsen en licht gemotoriseerd verkeer. Bruggen en tunnels met rolpaden of –trappen zijn om deze redenen ongelijkwaardig aan veerverbindingen en ongeschikt als maatregel ter vervanging ervan zoals voorgeschreven in de RVW2017 punt 5.3.2.

Wel geschikt als maatregelen in dit beleid zijn bruggen, tunnels en aquaducten zonder rolpaden en roltrappen, ontworpen volgens de CROW richtlijnen met hellingen van 2-3%. Het maximale hellingspercentage van 4% uit tabel 13 van het rapport MKBA is ongeschikt voor fietsers en betreft waarschijnlijk oeververbindingen voor autoverkeer.

Bochten in het traject van de brug of tunnel zijn onwenselijk voor bruggen en onacceptabel voor tunnels: ze kunnen interactieproblemen veroorzaken tussen tegemoetkomend langzaam verkeer met verhoogde snelheid. Bochten in tunnels zijn onoverzichtelijker dan in bruggen[6,7] en geven daarom een extra risico op botsingen.

Zowel tunnels als bruggen hebben inherente voor- en nadelen voor fietsers. Tunnels onder open vaarwegen kennen een groter hoogteverschil dan beweegbare bruggen, daar tegenover staat het voordeel dat tunnels bijna altijd toegankelijk zijn en beweegbare bruggen regelmatig open staan. Dit laatste nadeel van beweegbare bruggen geeft bij de beweegbare bruggen over de open vaarweg (staande mastroute) in Amsterdam tussen het Nieuwe Meer en het buiten-IJ overigens geen grote hinder voor wegverkeer[4].

Op dit moment komt op open vaarwegen in Nederland slechts een type oeververbinding voor die aantrekkelijk en toegankelijk is voor alle soorten langzaam verkeer, namelijk de fiets- en voetgangersbrug. Dat kan komen door het grotere comfort voor fietsers vergeleken met tunnels[5,6], of doordat lange, rechte tunneltrajecten ruimtelijk moeilijker in te passen zijn dan bruggen. De tunnel die het dichtst in de buurt komt van bovenstaande criteria - hoewel met te steile hellingen - is ironisch genoeg de IJ-tunnel (figuur 2B). Deze wordt jaarlijks twee dagen gebruikt door hardlopers tijdens de Dam tot Damloop, een evenement dat zestig jaar geleden begonnen werd om aandacht te vragen bij de regering voor de slechte oeververbindingen in het zeehavengebied van Amsterdam.

Tot slot: al sinds de tijd dat wegverkeer nog uitsluitend uit langzaam verkeer bestond, hebben scheepvaart- en wegverkeer in Nederlandse havens een symbiotische relatie. Deze relatie heeft ons grote welvaart gebracht, en bruggen noch tunnels hebben deze ooit in de weg gestaan. Dit document en de Fietsersbond staan dan ook in dienst van deze goede relatie en gezonde economische groei van onze zeehavengebieden.

A B



Figuur 2: Voorbeelden van oeververbindingen in zeehavens in Nederland, tevens uitingen van tegengesteld beleid. A: fietser op de Erasmusbrug, Rotterdam (© 2019 plog). B: IJ-tunnel te Amsterdam (tijdens Dam tot Damloop), verboden voor fietsers (© NRC Handelsblad).

Met dank aan: [redacted] (Port of Amsterdam), [redacted] (PTA Amsterdam), [redacted] (Decisio), [redacted] (Erasmus Universiteit), Arup ingenieurs en Rijkswaterstaat West-Nederland Noord voor waardevolle discussies over scheepvaart en oeververbindingen in Nederland.

Bronnen

1. Richtlijnen Vaarwegen 2017
2. CROW richtlijnen voor fietsbruggen (2013)
3. Mobiliteitsbeeld 2017, ministerie van IenW.
4. https://brugopen.nl
5. Kwalitatieve review, voorkeursbesluit Sprong over het IJ, juni 2017
6. Fietshellingen in Nederland, Goudappel Coffeng en Fietsberaad, 2009
7. Fietstunnels. Wat is veilig en wat niet? Gemeente Oss en Fietsberaad, 2010