



Advies

van de Vlaamse Havencommissie over het geïntegreerd onderzoek en het voorontwerp voorkeursbesluit "Complex project ter verbetering van de nautische toegankelijkheid van de achterhaven van Zeebrugge"

Brussel, 16 april 2018.

Adviesvraag: Adviesvraag over de het geïntegreerd onderzoek en het voorontwerp voorkeursbesluit over het "Complex project ter verbetering van de nautische toegankelijkheid van de achterhaven van Zeebrugge"

Adviesvrager: departement Mobiliteit en Openbare Werken

Ontvangst adviesvraag: 6 maart 2018

Adviestermijn: 45 dagen (17 april 2018)

Goedkeuring/bekrachtiging VHC: 16 april 2018

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Situering	4
3	Het gekozen alternatief	4
4	Opmerkingen en aanbevelingen van de Vlaamse Havencommissie	6
4.1	Aanpak “complexe projecten”	6
4.2	Het geïntegreerd onderzoek	6
4.3	Het voorontwerp voorkeursbesluit.....	8
4.3.1	Kernelementen voorontwerp voorkeursbesluit	8
4.3.2	Randvoorwaarden bij het gekozen alternatief	9

1 Inleiding

De Vlaamse Havencommissie heeft op 6 maart 2017, via de SERV, een adviesvraag gekregen van het departement Mobiliteit en Openbare Werken over het geïntegreerd onderzoek en het voorontwerp voorkeursbesluit "Complex project ter verbetering van de nautische toegankelijkheid van de achterhaven van Zeebrugge".

De adviestermijn bedraagt 45 dagen.

2 Situering

Op 15 juli 2016 nam de Vlaamse Regering de startbeslissing voor het project dat voorziet in de verbetering van de nautische toegang tot de achterhaven van Zeebrugge. Er wordt in dit project een tweede sluis gebouwd op een nog te bepalen locatie. In het dossier worden verschillende alternatieve locaties voorgesteld.

Voor het project wordt de procedure voor "complexe projecten" gevolgd. Deze procesaanpak is uitgetekend in het decreet over complexe projecten van 25 april 2014. De aanpak kent 4 opeenvolgende fasen: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. Om te komen tot een versnelde uitvoering wordt het studiewerk zoveel mogelijk parallel en geïntegreerd uitgevoerd.

Op 17 november 2016 heeft de Vlaamse Havencommissie geadviseerd over de Alternatievenonderzoeksnota. Deze nota is het startpunt van de onderzoeksfase. In de onderzoeksfase worden alle actoren en het brede publiek betrokken.

Ondertussen is het project in een verdere fase beland. Het geïntegreerde onderzoek (S-MER, S-MKBA, Nautisch onderzoek), de synthesesnota en het voorontwerp voorkeursbesluit zijn afgerond. Het zijn deze documenten waarover aan de Vlaamse Havencommissie advies werd gevraagd.

3 Het gekozen alternatief

In het geïntegreerde onderzoek werden zes locatie-alternatieven van het project onderzocht. Vier van deze alternatieven hebben bovendien een A en een B variant, afhankelijk van de bovengrondse versus ondergrondse kruising van de Nx:

- Carcoke - (Nx bovengronds)
- Carcoke - (Nx in tunnel)
- Visartsluis – huidige locatie (Nx bovengronds)
- Visartsluis – huidige locatie (Nx in tunnel)
- Visartsluis Oost - (Nx bovengronds)

- Visartsluis Oost - (Nx in tunnel)
- Vandammesluis Oost
- Vandammesluis West
- Verbindingsdok - (Nx bovengronds)
- Verbindingsdok - (Nx in tunnel)

Figuur: de verschillende alternatieven



Bron: Strategische milieubeoordeling

Op basis van de combinatie van de verschillende onderzoeken en de resultaten van het gevoerde overleg met de betrokken actoren is er uit de verschillende alternatieven één alternatief geselecteerd: **de nieuwe sluis komt op de Visartsite 'huidige locatie' en de NX komt in een tunnel te liggen**. Dit alternatief wordt naar voor geschoven in het voorontwerp voorkeursbesluit. Na de adviesprocedure en het openbaar onderzoek kan de Vlaamse regering een definitieve keuze vastleggen.

4 Opmerkingen en aanbevelingen van de Vlaamse Havencommissie

4.1 Aanpak “complexe projecten”

De nieuwe aanpak “complexe projecten” brengt structuur in het traject, betreft alle betrokken partijen in een zeer vroeg stadium, integreert onderzoeken en vergunningen en zou hierdoor sneller en efficiënter moeten verlopen.

De Vlaamse Havencommissie is positief over de gestructureerde aanpak, over het feit dat de stakeholders vroeg geïnformeerd en betrokken worden, over de transparantie die in deze aanpak wordt gehanteerd en over de trechtering van de verschillende projectalternatieven tot één voorkeursalternatief.

De Vlaamse Havencommissie vraagt om te waken over de timing van de stappen in de procedure zodat het totale proces, van verkenningsfase tot uitvoering, binnen een aanvaardbaar tijdsbestek kan plaatsvinden. Dit betekent ook dat tijdig de nodige financiële middelen moeten worden voorzien zodat geen vertraging wordt opgelopen van zodra de uitvoeringsfase is bereikt.

4.2 Het geïntegreerd onderzoek

Het geïntegreerd onderzoek bestaat uit een strategische milieubeoordeling, een strategische MKBA en een nautische screening. Deze 3 studies vormen samen met de raadpleging van de betrokken actoren (bewoners, bedrijven) de basis van het complex project. De Vlaamse Havencommissie heeft kennis genomen van de resultaten van de studies en de raadpleging van de betrokken actoren. De keuze van het voorkeursalternatief is, zeer terecht, gemaakt op basis van het geheel van studies en actorenoverleg.

Wat de MKBA betreft heeft de Vlaamse Havencommissie zich, gegeven de expertise die zij op dit gebied heeft, ook gefocust op de methodologische aspecten van de studie en heeft ze een aantal technische en inhoudelijke opmerkingen geformuleerd. Deze opmerkingen zijn niet van die aard dat ze de keuze van het voorkeursalternatief beïnvloeden, aangezien de opmerkingen in dezelfde mate gelden voor alle alternatieven, maar het is uiteraard wel aangewezen dat dergelijke technische en inhoudelijke fouten en onduidelijkheden in toekomstige soortelijke studies worden vermeden:

(1) De VHC heeft in verschillende aanbevelingen over de Standaardmethodiek en in diverse adviezen over investeringsprojecten aangedrongen op transparantie, begrijpbaarheid, narekenbaarheid en duidelijkheid. Het is pas mogelijk om een MKBA goed na te lezen en te interpreteren als er voldoende informatie in staat om de redeneringen te volgen en inzicht te krijgen in de berekeningen. Niettegenstaande de auteurs kennis hebben genomen van de genoemde VHC-aanbeveling (want deze staat in de referentielijst) is met de adviezen die er in staan niets gedaan. De studie is niet transparant en narekenbaar. Er wordt dikwijls verwezen naar de Standaardmethodiek, maar het gebruik ervan of de verwijzing ernaar is zeker geen garantie op een correcte uitvoering van een MKBA.

(2) In een MKBA voor een sluis worden de belangrijkste baten gerealiseerd in de vorm van het vermijden van **wachttijden en het vermijden van het risico op niet-beschikbaarheid** (congestie door een gebrek aan capaciteit van de beschikbare sluizen, congestie door panne of onderhoud, tijdelijke of langdurige onbeschikbaarheid door panne of onderhoud). Het gebruik van degelijke basisgegevens is dan belangrijk. Toch blijkt uit de uitleg in punt 3.1.1. dat de nauwkeurigheid van de basisgegevens en berekeningen te wensen overlaat:

- Het is (ook voor de onderzoekers) niet duidelijk wat de precieze inhoud is van de vlootmix waarmee wordt gewerkt. Blz. 19: *“In de simulaties is een vlootmix gebruikt die gebaseerd is op door MBZ verstrekte gegevens met betrekking tot kaaibezetting. Uit dit bestand is niet op te maken of dit kaaibezetting betreft in de achterhaven of de totale haven (incl. voorhaven).”* Nochtans is de vlootmix voor de achterhaven sterk verschillend van deze van de voorhaven. De onderzoekers geven aan dat het om een grove aanname gaat. Blz. 19: *“de geconstrueerde vlootmixverdeling is een grove aanname, er is geen rekening gehouden met de schaalvergroting in de scheepvaart”*. Schaalvergroting is echter een cruciaal gegeven: het is een feit dat er schaalvergroting plaatsvindt in de zeescheepvaart en bij een sluis simulatie wordt daar best rekening mee gehouden (schaalvergroting = zelfde hoeveelheid goederen in minder schepen).

- In bijlage A wordt meer uitleg gegeven over de simulatie van de wachttijden. Blz. 84: *“De vlootmixverdeling is een grove aanname en moet verder aangescherpt worden. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met de toekomstige ontwikkelingen (schaalvergroting). Het is overigens niet duidelijk of alle schepen in dit overzicht daadwerkelijk door de sluis gaan en daarmee kan de vlootmix door de sluis te conservatief zijn.”*

- Er wordt nergens aangegeven hoe de simulatie wordt gedaan (welke software, welke aannamen m.b.t. de aankomsten van de schepen (continu, volledig at random, poisson- of andere verdelingen, ...). De belangrijkste baten van de MKBA berekenen op basis van onduidelijke gegevens, zonder dieper in te gaan op de methode en techniek en met minimale weergave van data en resultaten is geen vertrouwenwekkende werkwijze.

(3) **Trafiekprognose.** De trafiekprognose is opgesteld in aantal schepen. Dit is ongebruikelijk. Hierdoor wordt geen rekening gehouden met schaalvergroting in de zeescheepvaart.

(4) In de MKBA wordt een berekening gemaakt van de **gegeneraliseerde transportkosten** door ervan uit te gaan dat een schip, in het geval de nieuwe sluis er niet komt, zal omvaren naar een andere haven. Wordt de sluis niet gebouwd dan ontstaat er dus een extra kost voor het omvaren. Wordt er wel een sluis gebouwd, dan mag een baat worden aangerekend omdat die omvaarkosten worden vermeden. De VHC vindt dat deze batenpost niet correct is en niet mag worden aangerekend. Dit om de volgende redenen:

- Er wordt in MKBA's inderdaad dikwijls een variant van deze redenering gebruikt voor de berekening van de gegeneraliseerde transportkosten, maar dit gebeurt eerder voor projecten zoals dokken en kaaimuren. De redenering is echter anders. Omdat schepen niet terecht kunnen in de haven door een gebrek aan capaciteit zullen ze uitwijken naar een andere haven. Vanuit die alternatieve haven worden de goederen over land van of naar de projecthaven gebracht, omdat de finale bestemming (of oorsprong) in die haven gelegen is. Dit hinterlandvervoer (omrijkosten) wordt in rekening gebracht. De redenering met omvaarkosten is vreemd: het zou impliceren dat een schip eerst naar Zeebrugge komt en van daaruit met de goederen naar een andere haven vaart.

- In het geval van een sluis is deze methode niet aangewezen. En al zeker niet als er ook wachttijden in rekening worden gebracht. Voor hetzelfde schip wordt een baat (vermeden kost) berekend door aan te nemen dat het moet omvaren naar een andere haven én er wordt een baat berekend omdat het schip wachttijden vermijdt. Beide baten kunnen niet tegelijk optreden.

(5) **Weergave kosten.** In punt 7.2 worden de investeringskosten weergegeven, met een samenvatting in tabel 22. Voor alternatief Visart-NX wordt 1.090 miljoen euro als investeringskost weergegeven (prijspeil 2017). In de kosten-batentabel (tabel 27) wordt als investeringskost voor dit project 783,1 miljoen euro weergegeven (prijspeil 2017). In bijlage H wordt voor dit alternatief een bouwkost weergegeven van 692,2 miljoen euro weergegeven (prijspeil niet gespecificeerd, wellicht actuele prijzen). Het verschil tussen deze kostprijzen is niet duidelijk.

(6) **Weergave resultaten.** Op blz. 11 en 67 wordt aangekondigd dat de opbrengstratio zal worden berekend. In de resultaten wordt echter geen opbrengstratio weergegeven. Er wordt wel een internal rate of return (IRR) weergegeven. Deze ligt voor alle varianten tussen de 56 en de 94%. Dat is erg hoog. De variant met de hoogste baten/kostenverhouding (beste resultaat) en het hoogste saldo (baten-kosten) (beste resultaat) heeft de laagste IRR (slechtste resultaat).

4.3 Het voorontwerp voorkeursbesluit

4.3.1 Kernelementen voorontwerp voorkeursbesluit

Het voorontwerp voorkeursbesluit geeft een samenvatting van de procedure en stelt dat uit de verschillende alternatieven één alternatief wordt gekozen: De nieuwe sluis komt op de Visartsite 'huidige locatie' en de NX komt in een tunnel te liggen. In het voorkeursbesluit wordt op basis van de uitgebreide raadpleging van de stakeholders (leden stuurgroep, leden actorenoverleg, burgers) en op basis van het gevoerde onderzoek gemotiveerd waarom deze keuze is gemaakt. Voorts wordt ook een reeks flankerende maatregelen voorgesteld. Voor de uitwerkingsfase wordt uitgegaan van de volgende kernelementen van het voorkeursalternatief:

- de Visartsluis wordt afgebroken en vervangen door een nieuwe sluis;
- de nodige overstromingsmaatregelen worden voorzien conform het Masterplan Kustveiligheid;
- de verbinding van de Visartsluis met het Verbindingsdok wordt aangepast;
- de toegang tot de jachthaven wordt aangepast;
- het lokaal verkeer, alsook de kusttram, zal over de sluis gaan;
- de goederenspoorlijn zal over het bovenhoofd van de sluis lopen;
- voor de NX wordt een tunnel onder de sluis voorzien;
- de nodige acties zullen worden genomen t.b.v. de leefbaarheid van bewoners, KMO's, gebruikers (o.a. de jachtclubs), ... in het gebied.

De Vlaamse Havencommissie staat achter de keuze voor het alternatief "Visartsluis huidige locatie, met NX in tunnel", maar vindt wel dat de hierboven opgesomde kernelementen qua formulering erg dwingend overkomen. De VHC pleit ervoor om in het voorkeursbesluit de nadruk

te leggen op de genomen beslissing zelf (het gekozen alternatief). In de projectfase is er dan voldoende ruimte om het project verder te optimaliseren.

4.3.2 Randvoorwaarden bij het gekozen alternatief

Op basis van het geheel van studies en de brede consultatie van de betrokken actoren wordt in het voorontwerp voorkeursbesluit gekozen voor een nieuwe sluis op de Visartsite 'huidige locatie', met de NX in een tunnel. Alle elementen in acht nemend, staat de Vlaamse Havencommissie volledig achter deze keuze.

De VHC vraagt wel om een aantal suboptimale aspecten van het gekozen alternatief te onderzoeken en bij te sturen:

- Uit de nautische screening blijkt dat de nautische toegankelijkheid verder geoptimaliseerd moet worden. De Vlaamse Havencommissie vraagt met aandrang om daar voldoende aandacht aan te besteden, zodat de achterhaven over een volwaardige bijkomende toegang beschikt. De hoge windgevoeligheid van de autoschepen, die van de nieuwe sluis gebruik zullen maken, maakt de nautische optimalisatie des te belangrijker.
- De Vlaamse Havencommissie vraagt om actief mee te zoeken naar oplossingen of alternatieve locaties voor getroffen bedrijven.
- De Vlaamse Havencommissie vraagt om de bewoners, die getroffen worden door een onteigening, zo snel mogelijk in te lichten en de nodige begeleiding te voorzien bij het zoeken naar een nieuwe woonlocatie.
- Uitgaande van de revitaliseringsstudie moeten maatregelen genomen worden voor het behoud en de verbetering van de leefbaarheid van de omgeving.
- De Vlaamse Havencommissie vraagt om te onderzoeken hoe het traject van de tunnel, waarin de NX wordt aangelegd, verder kan geoptimaliseerd worden. Ondertunneling ter hoogte van de Vandammesluis is noodzakelijk, teneinde het traject en de doorstroming te optimaliseren.