



Advies

Voorontwerp van voorkeursbesluit complex project Extra containerbehandelingscapaciteit havengebied Antwerpen

Brussel, 1 februari 2019

Adviesvraag: Voorontwerp van voorkeursbesluit complex project Extra containerbehandelingscapaciteit havengebied Antwerpen

Adviesvrager: departement Mobiliteit en Openbare Werken

Ontvangst adviesvraag: 2 januari 2019

Adviestermijn: 6 februari

Goedkeuring raad: 1 februari 2019

Contactpersoon: Nico Milo - nmilo@serv.be

Inhoud

Inhoud	3
Inleiding	4
Advies	5
1 Over het proces	5
2 Aandachtspunten m.b.t. het flankerend beleid.....	7

Inleiding

Het departement Mobiliteit en Openbare Werken vroeg de MORA om advies over het voorontwerp van voorkeursbesluit, het geïntegreerd onderzoek en de synthesesnota over het complex project Extra containerbehandelingscapaciteit havengebied Antwerpen (ECA).

De adviesvraag kadert in de procedure zoals voorzien in het decreet complexe projecten. Dit decreet voorziet een gefaseerde, convergerende aanpak en verschillende adviesmomenten. Binnen deze aanpak zijn er twee formele adviesmomenten, namelijk over de alternatievenonderzoeksnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit. Het voorkeursbesluit moet de onderzoeksfase afronden. De onderzoeksfase omvatte het multidisciplinair geïntegreerd onderzoek van de projectalternatieven, waaronder een strategisch MER met een uitgebreide mobiliteitscomponent, een nautisch onderzoek, onderzoek van de externe veiligheid, een strategisch maatschappelijke kostenbatenanalyse en een operationaliteitsonderzoek. De synthese van deze onderzoeken is opgenomen in de synthesesnota.

De Mobiliteitsraad gaf in de loop van de onderzoeksfase twee adviezen:

1. Advies over de alternatievenonderzoeksnota op 18 januari 2017.
2. Advies over de tussennota op 17 augustus 2018. De aanleiding voor dit advies was de toevoeging van een negende projectalternatief bovenop de acht oorspronkelijke alternatieven die in het onderzoeks- en adviestraject werden vooropgesteld.

Het negende alternatief werd daarna op basis van dezelfde criteria en methodiek onderzocht als de andere alternatieven. Ondertussen is het onderzoek van de negen alternatieven afgerond en wordt het negende projectalternatief als voorkeursalternatief naar voor geschoven in het voorliggende voorontwerp van voorkeursbesluit.

Het voorkeursalternatief bestaat uit drie onderdelen:

1. De uitbreiding van de containercapaciteit samengesteld uit volgende bouwstenen:
 - de realisatie van een tweede getijdendok dat aantakt op het Deurganckdok;
 - de uitbreiding van de Noordzeeterminal aan de zijde van de Zandvlietsluis;
 - het realiseren van een containerterminal door demping van het Noordelijk Insteekdok;
 - het voorzien van dedicated binnenvaartligplaatsen aan de oostelijke zijde van het Doeldok;
 - het realiseren van een containerterminal aan het Waaslandkanaal ten westen van de Kieldrechtshuis.
2. Ruimte creëren voor de ontwikkeling van industriële en logistieke activiteiten binnen het havengebied. In het negende alternatief is hiervoor een deel van het gedempte Doeldok, samen met het gebied tussen de grens en het gedempte deel van Doeldok en de vlakte van Zwijndrecht voorzien.
3. Multimodale ontsluiting tot aan het hoofdnet. Deze wordt gerealiseerd door het voorzien van laad- en loscapaciteit voor de binnenvaart en het spoorvervoer, aantakking van de nieuwe containerterminals op het spoornet, en de realisatie van de Westelijke ontsluiting tot aan de rotonde Watermolen.

Advies

De Mobiliteitsraad gaf in de loop van de onderzoeksfase twee uitgebreide adviezen waarbij de Raad vooral aandacht vestigde op het belang van een transparant en participatief proces, de nood aan grondig onderzoek van de mobiliteitseffecten voor alle modi en de ruime maatschappelijk economisch onderbouwing van het project. De Raad vindt diverse aanbevelingen uit zijn adviezen terug in het voorontwerp van voorkeursbesluit en de onderzoeken die het voorkeursbesluit onderbouwen.

Aan het voorkeursbesluit ging een uitgebreid multidisciplinair alternatievenonderzoek en participatieproces vooraf. Op basis van dit onderzoek en de input vanuit de participatie wordt het voorkeursalternatief duidelijk gemotiveerd.

Aangezien de MORA ervan uit gaat dat het alternatievenonderzoek, met onder meer de S-MER, de MKBA en de afwegingen om te komen tot het voorkeursalternatief, grondig zijn voorbereid en uitgevoerd, spreekt hij zich in dit advies niet uit over de keuze en de operationeel technische inhoud van het voorkeursalternatief.

Het advies focust wel op het beleidsproces waarbij vooral de nadruk wordt gelegd op het flankerend beleid op het vlak van mobiliteit dat aan de uitvoering van het project wordt gekoppeld.

1 Over het proces

Een uitgebreid onderzoeks- en participatietraject

De MORA apprecieert dat voor het project een uitgebreid participatie- en communicatietraject is uitgewerkt.

De Raad was wel verrast dat in extremis en zonder voorafgaandelijke communicatie een negende projectalternatief werd ingebracht, nadat reeds een gans participatietraject was doorlopen voor de acht oorspronkelijke alternatieven. In zijn advies over de tussennota wees de Raad daarom op het gebrek aan transparantie over de manier waarop het negende alternatief werd toegevoegd en gaf hij aan dat deze aanpak het maatschappelijk draagvlak niet ten goede komt.

De MORA drong er in dat advies sterk op aan dat alle alternatieven, dus ook het bijkomende negende alternatief, op een gelijkwaardige manier moeten beoordeeld worden op hun maatschappelijke en economische effecten.

De Raad vindt het daarom positief dat een multidisciplinair geïntegreerd onderzoek werd opgezet dat alle negen projectalternatieven grondig beoordeelt op hun maatschappelijke en economische effecten via een strategische MKBA en dat binnen de strategische milieu-effectbeoordeling (S-MER) de negen alternatieven op basis van de verwachte milieu-impact werden vergeleken. Onder meer de effecten op mobiliteit, luchtkwaliteit, water, biodiversiteit, erfgoed en de mens komen daarbij aan bod.

Aandacht voor alle doelstellingen van het project

Zoals eerder vermeld heeft het complex project ECA drie doelstellingen: het creëren van extra containercapaciteit, bijhorende industriële en logistieke terreinen in het hevengebied ontwikkelen en de aanlag van een multimodale ontsluiting tot op het hoofdwegennet.

Met het oog op de realisatie van een zo ruim mogelijk draagvlak voor het project is het volgens de Raad belangrijk dat er een evenwicht wordt gevonden tussen het economisch belang van de haven en de maatschappelijke en ecologische belangen van diegenen die werken of wonen in en rond de haven.

Dit betekent dat in de eerste plaats wordt ingezet op verdere capaciteitsuitbreiding van het havenplatform maar dat daarnaast ook voldoende wordt ingezet op de twee nevendoelstellingen van het project.

Onder meer vanuit tewerkstellingsoogpunt in de Antwerpse haven maar ook in functie van de bereikbaarheid van de haven voor zowel het goederen- als het woon-werkverkeer, moet naast de creatie van bijkomende containercapaciteit, zeker ook werk worden gemaakt van het ontwikkelen en verankeren van logistieke en industriële activiteiten met oog voor duurzaamheid en hoogwaardige tewerkstelling en van de multimodale ontsluiting.

Timing en het verdere procesverloop

Met het voorontwerp van voorkeursbesluit bevindt het project zich aan het einde van de onderzoeksfase. Nadat het voorkeursbesluit door de Vlaamse Regering definitief is vastgesteld volgen nog de uitwerkingsfase en uitvoeringsfase.

Op basis van de vooropgestelde timing in de procesnota stelt de Raad vast dat de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit niet meer binnen de huidige legislatuur zal gebeuren¹. De definitieve vaststelling is voorzien tegen september 2019. Pas daarna kan een aanvang genomen worden met de verdere uitwerking en de effectieve uitvoering van het project.

Uit het onderzoek en de prognoses die de noodzaak van het project onderbouwen blijkt de sense of urgency voor de realisatie van extra containerbehandelingscapaciteit om de verwachte groei tot 2030 te kunnen accommoderen alsook voor de daarmee samenhangende ontwikkeling van industriële en logistieke activiteiten en de multimodale ontsluiting.

Het is daarom belangrijk dat het proces voor de realisatie van het project volgens de voorziene timing kan verlopen. De MORA gaat ervan uit dat de nieuwe Vlaamse Regering deze timing als leidraad meeneemt in het verdere beleidsproces.

Gelet op het maatschappelijk en economisch belang van het project zal de Raad de voortgang van het proces blijven bewaken en de nieuwe Vlaamse Regering aansporen om het project zoals voorzien verder vorm te geven volgens de methodiek van de complexe projecten.

Duidelijkheid over de financiering

Het voorontwerp van voorkeursbesluit bevat een eerste summiere raming van de totale kostprijs van het negende alternatief. De totale kost van het project wordt geraamd op 1,49 miljard euro.

Deze raming omvat de investeringskost (2020-2025), de kost van de grondbalans, de onderhoudskost, de kost van de onderhoudsbaggerwerken en de belasting op de toegevoegde waarde. Meer informatie over kostprijs en financiering wordt niet meegegeven.

De Raad dringt er op aan dat zo snel mogelijk in de uitwerkingsfase de kostprijsraming wordt verfijnd en dat de financieringsmogelijkheden worden onderzocht.

¹ Processtappen tot de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit: afsluiten van de adviesronde over het voorontwerp op 6 februari; verwerking van de adviezen; voorlopige vaststelling door de Vlaamse Regering; openbaar onderzoek; verwerking van de inspraak openbaar onderzoek; definitieve vaststelling.

2 Aandachtspunten m.b.t. het flankerend beleid

De MORA is van oordeel dat voor de realisatie van de doelstellingen van het project en om te anticiperen op de effecten van het project op het vlak van o.m. mobiliteit, ruimte en klimaat, een sterk flankerend beleid vereist is. De uitdagingen zijn immers groot. Zo wordt o.m. uitgegaan van een te realiseren modal split voor het containervervoer van 43% weg, 42% binnenvaart en 15% spoor (momenteel: 55% weg, 37% binnenvaart, 8% spoor).

De Raad stelt vast dat in het voorontwerp van voorkeursbesluit, alsook in het voorbereidend onderzoek een uitgebreid pakket van milderende maatregelen en multimodaal flankerend beleid wordt voorgesteld. Op basis van de resultaten van geïntegreerd onderzoek wordt in beeld gebracht voor welke effecten er bijzondere aandacht zal moeten zijn in de uitwerkingsfase en welke maatregelen mogelijk zijn om die effecten te milderen.

De Raad vindt het positief dat pro-actief een uitvoerig flankerend beleid naar voor wordt geschoven waarbij een multimodale aanpak centraal staat en waarbij zowel het goederenvervoer als het personenvervoer (woon-werkverkeer) aan bod komen.

Flankerende maatregelen verder concretiseren in uitwerkingsfase

Niettegenstaande een groot aantal flankerende maatregelen worden opgesomd in het voorontwerp, stelt de MORA vast dat deze zich vooral nog op een eerder strategisch niveau situeren. Voorbeelden van dergelijke flankerende maatregelen zijn o.m. het verder stimuleren van transport per binnenschip en trein, spreiding van de vrachtstromen over de weg, maximaal inzetten op gezamenlijk transport voor werknemers en het bevorderen van personentransport over water.

Daarnaast gaat het bij veel van de voorgestelde maatregelen nog om onderzoeken en haalbaarheidsstudies. Dit is vooral het geval bij de acties die worden voorgesteld om de beoogde modal split (42% weg, 15% spoor, 43% binnenvaart) te kunnen realiseren.

De MORA begrijpt dat het onderzoek op strategisch niveau is uitgevoerd en dat het project pas in de uitwerkingsfase in detail verder kan worden uitgetekend, waardoor het vaak ook nog niet mogelijk was om de flankerende maatregelen gedetailleerd uit te werken en prioriteiten te bepalen.

Daarom dringt de Raad er op aan om na de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit zo spoedig mogelijk werk te maken van de verdere concretisering van de flankerende maatregelen en de voorgestelde studies.

Zonder een voorafname te doen op de verdere onderzoeken die zullen bepalen welke maatregelen prioritair moeten genomen worden om de doelstellingen van het project en de vooropgestelde modal split te realiseren, wijst de MORA er op dat gerichte infrastructuurinvesteringen en sturende maatregelen noodzakelijk zullen zijn voor de verschillende infrastructuurnetwerken. Naast de weginfrastructuur moeten ook voor het spoor en de binnenvaart knelpunten weggewerkt worden om een optimale benutting van de bestaande capaciteit te bekomen. Voldoende spoorcapaciteit met een goede aansluiting op het bestaande net en voldoende sluiscapaciteit met toegang tot het Albertkanaal zijn hierbij belangrijke aandachtspunten.

Duidelijkheid over de concretisering van de flankerende maatregelen

In het voorontwerp van voorkeursbesluit worden per discipline (klimaat, bodem, water, geluid, mobiliteit, ...) de milderende en de flankerende maatregelen of acties opgesomd. Daarbij wordt per actie aangegeven of deze opgenomen is binnen het ECA-project en van daaruit aangestuurd wordt of ECA-overschrijdend is. Tevens wordt aangegeven wie de initiatiefnemer is of zal zijn voor de betreffende actie, waaronder het Vlaams Gewest, het Havenbedrijf Antwerpen, de Vervoersregio Antwerpen en het projectteam ECA.

Op basis van de informatie in het voorkeursbesluit is het nog niet duidelijk wat het statuut is van de genoemde flankerende maatregelen (denkpistes, voorstellen, beslist beleid) en of aan de maatregelen reeds concrete engagementen werden gekoppeld.

Gelet op het belang en de noodzaak van een sterk flankerend beleid voor de succesvolle realisatie van het project, vindt de Raad het aangewezen om de vooropgestelde flankerende maatregelen zo snel mogelijk vast om te zetten in concrete engagementen en acties.

Ook aandacht voor fietsers in het flankerend beleid

Binnen de strategische MER is de impact van het project op de fietsnetwerken onderzocht. De impact op de kwaliteit, veiligheid en doorstroming voor fietsers (en ook voetgangers en openbaar vervoer) was één van de onderzoeksvragen. Uit het onderzoek blijkt een beperkt negatieve impact en worden geen grote verschillen vastgesteld tussen de verschillende alternatieven.

De Raad stelt vast dat de impact op de fietsnetwerken in de niet-technische samenvatting, de synthesesnota en het voorontwerp van voorkeursbesluit niet meer aan bod komt. Er worden ook geen milderende of flankerende maatregelen voorgesteld om de impact op het fietsgebruik te accommoderen of het fietsgebruik te bevorderen.

De MORA stelt daarom voor om in het flankerende beleid ook maatregelen mee te nemen die de kwaliteit, de veiligheid en de doorstroming voor fietsers garanderen en verbeteren. Zeker met het oog op een modal shift in het woon-werkverkeer spelen maatregelen t.a.v. de fiets een belangrijke rol.

Stakeholders betrekken bij de uitwerking van het flankerend beleid

De voorgestelde flankerende maatregelen hebben zowel betrekking op infrastructurele ingrepen, verkeerskundige acties, logistiek-operationele ingrepen, het woon-werkverkeer als fiscale en arbeidsorganisatorische aspecten.

Om het draagvlak voor de realisatie van dit uitgebreid pakket aan flankerende maatregelen te versterken en de effectieve uitwerking en realisatie ervan beter te kunnen garanderen, stelt de Raad voor om de stakeholders zo nauw mogelijk te betrekken bij de verdere uitwerking van het flankerend beleid en de voorgestelde onderzoeken.

Het voorontwerp van voorkeursbesluit kondigt binnen dit kader capaciteitsstudies aan voor de verschillende hinterlandconnecties. De MORA vraagt om bij de op te maken capaciteitsstudie en de uitwerking van de benodigde spoorinfrastructuur ook alle spooroperatoren te betrekken.

Afstemmen met het lopende en geplande mobiliteitsbeleid

De Raad vraagt om de flankerende maatregelen zoals opgenomen in het voorontwerp van voorkeursbesluit inhoudelijk en operationeel maximaal af te stemmen op lopende en geplande initiatieven op het vlak van infrastructuur, woon-werkverkeer, verkeersmanagement, enz. De

Raad denkt hierbij aan o.m. aan afstemming van het project met geplande ingrepen m.b.t de Oosterweelverbinding, het Toekomstverbond, de westelijke ontsluiting, enz.