



ADVIES

27 november 2008

STRATEGISCH PLAN
VOOR DE HAVEN VAN ANTWERPEN

Inhoud

1. Situering	3
2. Algemene beschouwing	4
3. Procedurele aandachtspunten.....	5
4. Inhoudelijke aandachtspunten.....	10
4.1. Duurzame ontwikkeling.....	10
4.2. Mobiliteit	12
4.3. Natuur.....	15
4.4. Milieu	16
4.5. Leefbaarheid	19
4.6. Water.....	20
4.7. Landbouw	22

Inleiding

De Minaraad ontving op 2 oktober 2008 van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken een adviesvraag over het Strategisch Plan voor de Haven van Antwerpen (verder SPHA). Het advies werd verwacht tegen 15 november 2008. In overleg met de adviesvrager werd de adviestermijn echter verlengd tot 27 november 2008.

De adviesvraag formuleert zes concrete vragen en vult aan dat de Minaraad vrij is om ook andere vragen in het advies te behandelen.

Bij de opmaak van dit advies opteerde de Minaraad voor een actieve inbreng van de betrokken provinciale en gemeentelijke milieuraden (provinciale milieuraden van Antwerpen en Oost-Vlaanderen, gemeentelijke milieuraden van Antwerpen, Beveren, Sint-Gillis-Waas, Stabroek, Zwijndrecht).

Ter voorbereiding van dit advies organiseerde de Minaraad in 2007 al een overlegvergadering en hoorzitting over het SPHA met de betrokken milieuraden. De ruime opkomst voor deze hoorzitting en het boeiende debat getuigden van de sterke betrokkenheid van de milieuraden.¹ In de volgende fase nam een delegatie van de lokale milieuraden deel aan de werkgroepvergaderingen van de Minaraad. De Minaraad heeft grote waardering voor alle inspanningen die door de lokale milieuraadsleden zijn geleverd en voor hun kwaliteitsvolle inbreng, zowel tijdens de overlegvergadering als in de werkgroepvergaderingen. Voorliggend advies is een advies van de Minaraad en geen gezamenlijk advies met de lokale milieuraden.

Hubert David
Voorzitter Minaraad

¹ <http://www.minaraad.be/hoorzittingen/2007/strategisch-plan-haven-van-antwerpen>

1. Situering

- [1] **Strategische plannen voor de zeehavens.** Het Vlaams Regeerakkoord van 13 juli 1999 voorziet in de opmaak van strategische plannen voor de vier Vlaamse zeehavens: *"Binnen twee jaar moet door de Vlaamse Regering voor elk havengebied in Vlaanderen een strategisch plan en een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld dat uitgaat van een maximale bescherming van de omliggende woonzones, het behoud en het versterken van de ecologische infrastructuur binnen en buiten het havengebied en een zuinig ruimtegebruik, waardoor de economische expansie van de havens niet langer gelijkstaat met het innemen van steeds nieuwe open ruimte ten koste van landbouw, natuur of bestaande woongebieden."*²

Volgens het regeerakkoord vormt het strategisch plan de vertrekbasis voor de verdere ontwikkeling van de zeehavens en voor de afbakening van de zeehavens in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Er is verder geen juridisch kader uitgewerkt voor de opmaak (procedure, inhoud, statuut) van een strategisch plan.

Voor de vier Vlaamse zeehavens is sindsdien werk gemaakt van de opmaak van strategische plannen. De strategische plannen voor de haven van Brugge-Zeebrugge, Oostende en Gent werden respectievelijk op 9 december 2004, 4 november 2005 en 9 november 2007 overhandigd aan de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. Van deze plannen werd tot nu toe enkel het Strategisch Plan voor de haven van Brugge-Zeebrugge voor advies voorgelegd aan de Minaraad.³

De Minaraad wordt nu om advies gevraagd over het SPHA en meer bepaald over het tussentijdse Strategisch Plan Haven van Antwerpen, goedgekeurd door de centrale werkgroep in juni 2006.

- [2] **Plan-MER.** Samen met het SPHA werd ook het plan-MER ter informatie overgemaakt aan de Minaraad. Het betreft het ontwerp van eindrapport dat op 15 september 2008 voor goedkeuring werd ingediend bij de bevoegde Dienst Milieueffectrapportage.⁴

Het plan-MER over het SPHA is opgesteld met het oog op de ruimtelijke afbakening van het zeehavengebied. Het is zo opgevat dat het alle elementen van de ruimtelijke afbakening van het zeehavengebied toetst en daardoor in principe ook als plan-MER voor het afbakenings-GRUP kan worden gehanteerd. Volgens het SPHA (pag. 24) zal het plan-MER een antwoord geven op de vraag hoeveel economische expansie het gebied nog kan dragen als men rekening houdt met de leefbaarheid van de omgeving van de haven (voor de woonkernen,

² Vlaams Parlement. Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering dd. 13 juli 1999. Stuk 31 (1999) – nr.1, pag. 52.

³ Minaraad. 2005|15: Advies van de Minaraad van 29 september 2005 over het Strategisch Plan voor de haven van Brugge-Zeebrugge.

⁴ Plan-MER over het strategisch plan voor en de afbakening van de haven van Antwerpen en haar omgeving. Hoofdrapport en technische deelrapporten. 15 september 2008.

natuur, landbouw). Het omvangrijke plan-MER bevat naast een hoofdrapport een tiental technische deelrapporten. In totaal gaat het om meer dan tweeduizend pagina's.

- [3] **Afbakeningsplannen voor de zeehavengebieden.** Het SPHA legt de basis voor de ruimtelijke afbakening van de zeehavens in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (GRUP's). De afbakening van de havengebieden is een bindende bepaling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen 1997. Ook het Havendecreet 1999 stelt dat de Vlaamse Regering de grenzen van de havens moet vastleggen in gewestplannen of gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2001 regelt de voorlopige afbakening van de haven van Antwerpen.

Tot op heden is enkel voor de haven van Gent een afbakenings-GRUP door de Vlaamse Regering definitief goedgekeurd.⁵ Dit gebeurde op 25 juli 2005, dus ruim twee jaar vóór de overhandiging van het Strategisch Plan voor de haven van Gent aan de Vlaamse minister. Voor de haven van Brugge-Zeebrugge werd op 5 september 2008 het GRUP 'zeehavengebied Zeebrugge' voorlopig vastgesteld door de Vlaamse Regering. Het openbaar onderzoek is lopende.

2. Algemene beschouwing

- [4] **Adviesvraag over een definitief 'tussentijds' SPHA.** Het SPHA bevat een schema met de verschillende stappen in het proces.⁶ Volgens dit schema zou het tussentijdse rapport (versie juli 2006) aangepast worden aan de bemerkingen van het plan-MER. Een aangepast SPHA zou dan voor advies voorgelegd worden aan de adviesraden. Na de adviesronde is de aktename voorzien van het definitieve strategisch plan door de Vlaamse Regering.

De Raad ondersteunt deze procedure, zoals voorzien in het SPHA. De Raad stelt nu echter vast dat op verschillende punten wordt afgeweken van de voorziene procedure. Uit de adviesvraag kan afgeleid worden dat niet langer geopteerd wordt voor een aanpassing van het tussentijdse SPHA. Het tussentijdse rapport van juni 2006 zou beschouwd worden als het definitieve SPHA. Een aanpassing van het SPHA in functie van de maatschappelijke advisering zou dus niet meer gebeuren. De adviesvraag aan de Minaraad lijkt dan ook 'overbodig'.

Bovendien wijst de Raad erop dat hij in september 2007 al een brief ontving met de aankondiging van de nakende adviesvraag en het verzoek om de nodige stappen te nemen voor een volwaardig adviesproces. De Raad organiseerde in het najaar van 2007, samen met de betrokken gemeentelijke en provinciale milieuraden, een hoorzitting over het strategisch planningsproces voor de haven van Antwerpen. Nu een jaar later, ontvangt de Raad pas effectief een adviesvraag.

De Raad betreurt het dan ook om nu vast te moeten stellen dat zijn rol inzake de advisering van de strategische plannen voor de zeehavens niet voluit ondersteund wordt. Het Strategisch Plan voor de haven van Brugge-Zeebrugge werd in 2005 nog wel voor advies voorgelegd aan de Raad (advies van 29

⁵ GRUP-afbakening zeehaven Gent - inrichting R4 Oost en R4 West

⁶ SPHA, pag. 23

september 2005). Over de strategische plannen voor de haven van Oostende en Gent is echter geen adviesvraag gesteld. Het Strategisch Plan voor de haven van Antwerpen ligt nu ter advisering voor, echter met de voorafgaande vaststelling dat het advies niet zal doorwerken naar het SPHA.

- [5] **Advies zal meegenomen worden bij het afbakenings-GRUP.** Zoals gesteld in de vorige paragraaf vermeldt de adviesvraag dat *“... een advies tegen 15 november 2008 moet toelaten om met het advies van de Minaraad ten volle rekening te kunnen houden bij het opstellen van het voorstel van principieel programma van het afbakenings-GRUP”*. Over dit GRUP werd echter geen informatie ter beschikking gesteld aan de Minaraad. Het GRUP maakt dus geen voorwerp uit van de adviesvraag, terwijl het juist in het GRUP is dat de politieke keuze voor één van de scenario's (inbreiding of uitbreiding van de Antwerpse haven) zal uitgewerkt worden. De Raad wijst er bovendien op dat de procedure tot opmaak van gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet voorziet in de advisering door de Minaraad. Die adviestaak behoort toe aan de VLACORO, waarbij VLACORO pas advies uitbrengt na het openbaar onderzoek, dus nadat de politieke keuze reeds gemaakt is. Dit is een tekortkoming in de procedure van het plan-MER. Hierdoor kan geen maatschappelijk advies uitgebracht worden over de fundamentele keuze voor inbreiding of verdere uitbreiding van de haven die de regering nog moet maken.

De Raad betreurt de 'complexe' opzet van de adviesvraag. Ondanks de moeilijke uitgangssituatie heeft de Raad er toch voor geopteerd om zich volop te engageren voor de voorliggende adviesvraag (zie ook inleiding). Gezien de specifieke uitgangssituatie focust de Raad zijn advies niet specifiek op de zes vooropgestelde adviesvragen omdat deze uitsluitend betrekking hebben op het SPHA.⁷ De Raad oriënteert zijn advies op het gehele proces (strategisch plan, plan-MER, afbakenings-GRUP). De Raad geeft hierna eerst enkele procedurele beschouwingen bij de strategische havenplanning. Daarna formuleert de Raad zijn inhoudelijke aandachtspunten bij het strategisch planningsproces voor de haven van Antwerpen. Duurzame (ruimtelijke) ontwikkeling is hierbij het centrale uitgangspunt.

3. Procedurele aandachtspunten

- [6] **Er is geen samenhangend strategisch kader voor de Vlaamse havens.** De Minaraad wijst op het ontbreken van een samenhangend strategisch kader voor de havenontwikkelingen in Vlaanderen. De Vlaamse Langetermijnvisie voor de havens, die nooit definitief is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, heeft die rol niet kunnen opnemen.⁸ Tussen de verschillende plannen is geen afstemming

⁷ De adviesvraag formuleert de volgende zes vragen: Wordt het strategisch plan in voldoende mate aangewend in functie van de vergroting van het maatschappelijk draagvlak van de haven? Zijn de teksten en plannen van het strategisch plan voldoende duidelijk? Zijn alle relevante actoren in de loop van het planningsproces voldoende betrokken geweest bij de opmaak van het plan? Is de inhoud van het strategisch plan nog voldoende actueel om beleidsbeslissingen op te baseren? Acht de Minaraad het streefbeeld realistisch en haalbaar? Zijn alle deelaspecten van het strategisch plan voldoende evenwichtig onderbouwd en behandeld?

⁸ Zie ook Minaraad 2002|17. Advies op hoofdlijnen van 7 mei 2002 omtrent de langetermijnvisie voor het Vlaams havenbeleid – Strategisch Plan Havens.

gebeurd. Zo voorzien de strategische plannen van de havens van Antwerpen en Zeebrugge bijvoorbeeld allebei in de uitbouw van een belangrijke containerhaven.

De visie die in het SPHA wordt uitgewerkt, wordt aldus niet gekaderd binnen een samenhangend strategisch kader voor de Vlaamse havens of van andere havens in de 'Hamburg-Le Havre range' waar eveneens uitbreidingsplannen voor containerterminals op stapel staan.

Nergens worden in het SPHA de krijtlijnen van de Vlaamse Langetermijnvisie vermeld, laat staan dat de ontwikkelingsvisie voor de haven van Antwerpen wordt afgetoetst met de ontwikkeling van de andere Vlaamse havens. Integendeel, in het SPHA (pag. 41) wordt gevraagd om de visie van het SPHA te integreren in de langetermijnvisie voor de Vlaamse zeehavens. Dit doet vermoeden dat het SPHA ervan uitgaat dat het globale plaatje zal gevormd worden door de optelsom van de afzonderlijke strategische plannen voor de havens. Het SPHA stelt onder meer: "*Antwerpen respecteert de bekommernis van de Vlaamse overheid om het maken van dubbele kosten in meerdere Vlaamse havens waar mogelijk te vermijden. (...) De marktwerking en de concurrentie zijn en blijven het ordenend principe, aan de overheid wordt gevraagd met deze tendens rekening te houden in haar beleid.*"

Door het ontbreken van een globale visie voor alle havens hebben alle strategische plannen voor de havens zich los van elkaar ontwikkeld. De Raad dringt aan op een langetermijnvisie voor het Vlaamse havenbeleid die leidt tot een verbeterde afstemming en win-winsituaties.⁹

Uitgaande van een maatschappelijk debat, moeten een aantal centrale keuzes worden vastgelegd in deze langetermijnvisie. Het gaat dan onder meer over de gewenste ontwikkeling van containertrafieken in de diverse Vlaamse havens. De Raad stelt vast dat het SPHA voluit inzet op containertrafiek zonder deze keuze echter te onderbouwen. Vraag is bovendien of deze ontwikkeling verzoenbaar is met het uitgangspunt van het SPHA, namelijk de ontwikkeling van een duurzame haven (cf. par. [12]). Dergelijke trafieken zorgen voor weinig toegevoegde waarde, beperkte tewerkstelling, veel ruimte-inname, veel extra achterlandverkeer en daarmee samenhangende bijkomende luchtvervuiling. Voor de toekomstige economische ontwikkeling moet daarom maximaal worden ingezet op niches met een hoge toegevoegde waarde en tewerkstelling.

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo zijn van mening dat er mogelijk onduidelijkheden ontstaan bij de vergelijking van de vier strategische plannen, aangezien deze opgesteld werden met een andere structuur en verschillend zijn in de invulling van de opdracht. Voka en Unizo vinden deze diversiteit aanvaardbaar, gegeven de verschillen in timing en context en door het feit dat de vier Vlaamse havens elk zijn ontwikkeld in functie van andere geografische omstandigheden en andere historische achtergronden. Oorspronkelijk waren Voka en Unizo van oordeel dat dergelijke uniformiteit onder meer noodzakelijk was om de vier strategische plannen te integreren in één langetermijnvisie. Dergelijk streven is nu achterhaald aangezien de langetermijnvisie reeds geruime tijd voltooid is.

⁹ Zie ook Minaraad 2005|34. Advies van 29 september 2005 over het Strategisch Plan voor de haven Brugge-Zeebrugge.

Daarnaast stellen Voka en Unizo dat het logisch is dat specifiek aandacht wordt geschonken aan de groeisector, met name de containertrafiek. Voka en Unizo stellen eveneens dat het een fundamentele optie in het opzet van de strategische plannen is dat binnen de vastgelegde beschikbare economische ruimte de economische activiteiten zich, met inachtneming van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, milieu en natuur, de omgevingsregelgeving en de algemeen erkende principes zoals zuinig ruimtegebruik, vrij kunnen ontwikkelen. Binnen de beschikbare economische ruimte moeten de havenbeheerder en de economische actoren te allen tijde flexibel kunnen inspelen op nieuwe economische opportuniteiten.

- [7] Het plan-MER creëert onvoldoende maatschappelijk draagvlak.** Het SPHA geeft een lijst van het ruime aantal partners dat betrokken is bij het proces. In de eerste fase, namelijk de opmaak van een afzonderlijk strategische plan voor de linker- en rechteroever, werden alle betrokken overheden, administraties en diverse belangengroeperingen betrokken. Ook de tweede fase, namelijk de opmaak van het SPHA voor het gehele havengebied, werd begeleid door een overkoepelende centrale werkgroep, samengesteld uit de leden van beide centrale werkgroepen en voorgezeten door de beide provinciegouverneurs.

De Raad hecht veel belang aan het creëren van een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak met gelijkwaardige betrokkenheid van alle maatschappelijke actoren, inspraak in een vroege fase en de oprichting van structuren voor afgewogen overleg. De Raad benadrukt dat bij de opmaak van het SPHA hieraan zeer veel aandacht is besteed. In de loop van het proces is de aandacht echter verschoven van het SPHA naar het plan-MER. Dit laatste proces is evenwel veel moeizamer verlopen, met de nodige gevolgen voor het maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling van de Antwerpse haven (zie ook volgende paragrafen).

- [8] Het plan-MER wijkt af van de decretale doelstellingen.** De Raad benadrukt de decretale doelstelling van een plan-MER, namelijk om *"in de besluitvorming over acties die aanzienlijke milieueffecten kunnen veroorzaken, aan het milieubelang en de veiligheid en de gezondheid van de mens een plaats toe te kennen die evenwaardig is aan de sociale, economische en andere maatschappelijke belangen"*.

De Raad is van mening dat het plan-MER voor het SPHA niet voldoet aan de wettelijke basisbeginselen van een plan-MER.

Ten eerste stelt de Raad vast dat het plan-MER veel ruimer is opgevat dan de decretale doelstelling. Naast de milieueffecten worden in het plan-MER ook de economische aspecten van het SPHA onderzocht. De Raad ontkent niet dat de economische aspecten onderzocht moeten worden, maar hij benadrukt dat dit niet moet gebeuren in het kader van de opmaak van het plan-MER.

Ten tweede stelt de Raad vast dat het plan-MER vervolgens ook een afweging doorvoert van de verschillende criteria (economische en ecologische). De Raad benadrukt dat dit niet het doel is van het plan-MER en ook niet de taak van het plan-MER-team.

De Raad vraagt dan ook uitdrukkelijk om het plan-MER te beperken tot zijn decretale doelstellingen. Een plan-MER kan geen politieke keuzes maken, maar dient, op een wetenschappelijk onderbouwde manier, milieueffecten in kaart te brengen. Dit moet toelaten om in een latere fase op een ander – en hiertoe gemandateerd – niveau afgewogen (politieke) keuzes te bepalen gebaseerd op

het plan-MER en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (verder MKBA).

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo stellen dat het ganse strategisch planningsproces tot en met het GRUP zo snel mogelijk moet voltooid worden en deze voltooiing moet ook een afsluiting van de teksten, analyses, rapporten en conclusies inhouden. Daarnaast werd op basis van voorafgaandelijk juridisch advies gesteld dat het economisch belang van de onderzochte zone dermate is dat ook economische aspecten worden meegenomen in het plan-MER.

[9] Het plan-MER en de MCA gaan uit van betwistbare aannames. De Raad stelt vast dat het plan-MER en de multicriteria-analyse (MCA) uitgaan van betwistbare aannames.

Een belangrijke vertekening in het plan-MER ontstaat al bij de opbouw van de verschillende varianten. Zo stelt de Raad bijvoorbeeld vast dat in alle uitbreidingsvarianten (B-varianten) diverse ontsluitingsinfrastructuurwerken zijn opgenomen (met een positieve impact voor het milieu), terwijl deze niet zijn weerhouden voor de inbreidingsvarianten (A-varianten). In de A-varianten is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de aanleg van een tweede spoorontsluiting, de goederenlijn 11 richting Rotterdam, een spoorlijn langs de E34 richting Zelzate of een derde binnenvaartsluis op de rechteroever. Inzake wegeninfrastructuur wordt enkel voor de B-varianten rekening gehouden met bijvoorbeeld de ombouw van de E34 (met parallelle ventwegen), de verbinding A12-N11 op de rechteroever, herinrichting van afritten op de A12. Door deze subjectieve opbouw van de A-varianten versus de B-varianten is het dan ook logisch dat het plan-MER tot de conclusie komt dat de A-varianten slechter scoren dan de B-varianten op het vlak van multimodale ontsluiting en bereikbaarheid van de haven. Omdat in de A-varianten bijvoorbeeld geen bijkomende spoorontsluiting is voorzien, zullen deze varianten inderdaad leiden tot de nodige congestieproblemen op de weg, met de nodige milieu-impact tot gevolg. Deze criteria wegen vervolgens sterk door in de MCA, waardoor de A-varianten onterecht slecht scoren in de eindafweging (zie verder).

Ook voor andere thema's is de opbouw van de varianten betwistbaar. Het initieel grotere verlies aan natuurwaarden in de B-varianten (t.o.v. de A-varianten) wordt goedge maakt door bij de opbouw van de B-varianten meer natuurcompensatiegebieden (buiten het havengebied) te voorzien. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het plan-MER tot het besluit komt dat de B-varianten beter scoren inzake nettoverlies aan waardevolle natuurgebieden.

Door de zeer vertekende samenstelling van de planvarianten dient de conclusie van het plan-MER voor de milieu-impact van de verschillende varianten met de nodige voorzichtigheid gehanteerd te worden. Uit de afzonderlijke hoofdstukken van het plan-MER blijkt dat de A-varianten op zowat alle milieuthema's (o.a. water, bodem, landschap, ruimtebeslag) beter scoren dan de B-varianten.

Doordat in de MCA echter een zeer laag gewicht wordt toegekend aan de milieucriteria, komen deze positievere milieuaspecten niet tot uiting in de eindbeoordeling van het plan-MER. Criteria waarvoor de A-varianten beter scoren dan de B-varianten, krijgen systematisch een veel lager gewicht. Binnen de groep milieucriteria krijgen de criteria 'geluidshinder' en 'aantal blootgesteld aan PM10' een laag gewicht (resp. 0,001 à 0,003 en 0,024), terwijl volgens het 'MIRA-T Indicatorrapport 2007' deze twee milieufactoren de grootste impact hebben op het aantal verloren gezonde levensjaren. De milieucriteria 'afwikkelkwaliteit' en 'modal shift' krijgen een zeer groot gewicht (resp. 0,068 en 0,035).

Binnen de groep economische criteria krijgt het criterium 'toegevoegde waarde en werkgelegenheid havenfunctie' een gewicht van 0,211, terwijl het criterium 'toegevoegde waarde en werkgelegenheid industrie' een gewicht krijgt van 0,070. Het is niet logisch dat het eerste criterium driemaal zwaarder doorweegt, omdat de toegevoegde waarde en tewerkstelling per ton veel hoger ligt bij de industrie dan bij de havenfunctie (voornamelijk containerbehandeling).

Het is dan ook niet verwonderlijk – gezien de bedenkelijke gewichtentoekenning - dat de MCA tot de conclusie komt dat de B1- en B2-varianten veel beter scoren dan de A-varianten aangezien ze beiden uitgaan van een nieuw containerdok (Saefthinghedok). De meest maximale uitbreidingsvariant (B1) vormt de basis voor het Meest Maatschappelijk Haalbaar Alternatief (MMHA). De Raad heeft vragen bij deze keuze. Het is immers duidelijk dat de inbreidingsalternatieven (A1b en A2) tal van milieuvoordelen bieden zoals intensief ruimtegebruik, minder beslag op landbouwgronden en op natuur, beter voor mobiliteit en luchtkwaliteit, minder klimaatimpact. Bovendien sluiten de scenario's A1b en A2 beter aan bij de doelstellingen van het regeerakkoord voor strategische havenplannen. Dit scenario legt immers meer de nadruk op zuinig ruimtegebruik en het biedt meer garanties voor de bescherming van omliggende woonzones en het respecteren van de milieugebruiksruimte. Indien sterker ingezet wordt op het verhogen van de ruimteproductiviteit, bieden de inbreidingsscenario's ook voldoende ruimte om een hoge economische groei op te vangen.

De Raad is concluderend van mening dat het plan-MER, inclusief de MCA, geen volwaardige basis biedt voor de verdere politieke besluitvorming over de haven van Antwerpen.

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo stellen dat alle veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling van de haven per definitie onzeker zijn. Ze constateren dat de wijze waarop de visies en wegingsfactoren in de MCA werden opgebouwd, aanvaardbaar is. Voka en Unizo vroegen in hun aanbeveling van 1 maart 2002 om voor de verschillende punten in het actieprogramma de initiatiefnemers aan te duiden en de financiële implicaties in te schatten. Bij nader inzien is de schatting van de financiële implicaties nu nog niet aan de orde, aangezien hiervoor nog onvoldoende informatie beschikbaar is en aangezien dergelijke schatting niet echt bijdraagt tot het doel van de strategische planning (afbakening, maatschappelijk draagvlak, streefbeeld schetsen). Het lijkt Voka en Unizo logisch dat de strategische plannen worden gebruikt als beleidsondersteunend document. Ook hier weer is Voka en Unizo van mening dat een kosten-batenanalyse moet uitgevoerd worden op projectniveau.

[10] Zorg voor een transparant proces. Samenvattend vraagt de Raad om de volgende stappen in het strategisch planningsproces alsnog te bewaken:

1^{ste} stap: definitieve finalisering van het SPHA. Heb hierbij aandacht voor het maatschappelijk draagvlak en de adviezen van de maatschappelijke adviesraden. Voeg aan het SPHA ook een concreet actieplan toe (cf. strategisch plan Zeebrugge). Idealiter zou dit SPHA moeten kaderen binnen een strategisch kader voor de havens in Vlaanderen.

2^{de} stap: plan-MER. Heb hierbij aandacht voor het maatschappelijk draagvlak. Beperk het plan-MER tot zijn decretale doelstellingen.

3^{de} stap: maatschappelijke kosten-batenanalyse. Wegens het groot socio-economisch belang vraagt de Raad dat de Vlaamse Regering opdracht geeft voor

een objectieve MKBA op planniveau (cf. SIGMA-plan). Deze analyse moet onafhankelijk van het plan-MER-proces gebeuren en moet volwaardig aandacht hebben voor het maatschappelijke debat.

4^{de} stap: keuze van de gewenste ontwikkeling en afbakening van de haven van Antwerpen.

5^{de} stap: ruimtelijke vertaling van de afbakening in een afbakenings-GRUP. De Raad stelt voor om een maatschappelijk adviesproces te voorzien bij de fase van het voorontwerp van GRUP, omdat de voorliggende adviesvraag over het SPHA in feite zonder voorwerp is door reeds bij voorbaat te stellen dat het voorliggende SPHA als definitief SPHA wordt aangenomen.

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo zijn het niet eens met de hiervoor uitgetekende procedure en verwijzen naar hun bemerkingen bij par. [8] en par. [9].

4. Inhoudelijke aandachtspunten

4.1. Duurzame ontwikkeling

[11] **Bewaak het uitgangspunt van duurzame ontwikkeling.** De Raad vindt het positief dat het SPHA uitgaat van de duurzame ontwikkeling van de haven van Antwerpen. Het SPHA stelt als belangrijk principe dat *“de economische rol van het gebied niet ‘ten alle prijze’ mag worden verwezenlijkt. Er wordt uitgegaan van een duurzame ontwikkeling van het havengebied, van een duurzame relatie van de zeehaven met haar omgeving en van het respect voor de beschikbare milieugebruiksruimte.”*

Duurzame ontwikkeling uit zich – volgens het SPHA – verder in de volgende vijf uitgangspunten die zowel op het vlak van economie, ruimtelijke ordening als milieu vooropstaan: het niet-afwentelen van lasten, het efficiënt gebruik van natuurlijke en andere middelen en van ruimte, de maatschappelijk relevante toepassing van het voorzorgprincipe, het altijd en overal nastreven van kwaliteit en het steeds rekening houden met de draagkracht van ruimten, organisaties en gemeenschappen, en van het milieu.¹⁰

[12] **Bewaak het uitgangspunt van duurzame ruimtelijke ontwikkeling.** Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (verder RSV) formuleert enkele belangrijke ontwikkelingsmogelijkheden en ruimtelijke principes voor de zeehavens. Het RSV definieert de Vlaamse zeehavens als belangrijke structuurbepalende concentratiegebieden van economische activiteit. Ze zijn ruimtelijk en economisch structuurbepalend voor Vlaanderen, onder meer omwille van de omvang van de zeehavengebieden, omwille van de concentratie en dynamiek van de economische activiteiten, de aanwezigheid van spoorweg-, wegen-, waterweg- en pijpleidinginfrastructuur en omwille van de multimodale goederenstroom die via deze havens verloopt.

De bindende bepalingen van het RSV vormen de link tussen het richtinggevend deel van het RSV waarin de gewenste structuur voor Vlaanderen wordt

¹⁰ SPHA: pag. 42, pag.108, pag. 115

uitgestippeld en de concrete realisatie van deze gewenste structuur. Hierin staan duidelijke taakstellingen inzake de afbakening van de zeehavengebieden en de stedelijke gebieden, maar ook inzake de afbakening van de gebieden van de agrarische structuur en de natuurlijke structuur.

Het RSV en het decreet Ruimtelijke Ordening gaan uit van het principe van duurzame ruimtelijke ontwikkeling. De Raad dringt erop aan dit principe te bewaken. Het SPHA geeft hieraan beperkt verdere invulling. Het stelt onder meer de volgende uitgangspunten van ruimtelijke inrichting voorop:

- De grenzen van de ruimte die kan benut worden duidelijk vastleggen en kwaliteitsvol afwerken.
- Zuinig ruimtegebruik: de beschikbare, doch beperkte ruimte zo optimaal mogelijk gebruiken.
- Een hoge kwaliteit in het functioneren en van de verschijningsvorm en het landschap is een basisvoorwaarde voor elke ingreep en voor elke actor.¹¹
- Interne flexibiliteit binnen de ruimte die (al dan niet verweven met andere) voor een bepaalde functie is voorzien, wordt gegarandeerd.

De Raad vraagt de concrete toepassing van deze principes bij de verdere invulling van het SPHA. Dit geldt bijvoorbeeld voor het principe van zuinig ruimtegebruik. Volgens de MER-richtlijnen moet het plan-MER onderzoeken of en hoe de ruimteproductiviteit verder kan toenemen, en dit aan de hand van een vergelijking met andere internationale werelddhavens. Dit werd echter niet onderzocht in het MER. Niettemin is dit een essentieel element. Het plan-MER gaat ervan uit dat de ruimteproductiviteit zal toenemen van 18.000 TEU/ha tot 24.000 TEU/ha in 2020. De Raad wijst erop dat bij een productiviteit van 28.000 TEU/ha het A1b-scenario volstaat om de hoogste groei op te vangen en er geen nood is aan een nieuw containerdok. Onderzoek in het kader van de Tweede Maasvlakte verwacht een verdere toename van de ruimteproductiviteit tot 35.000 TEU/ha in 2035.

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo stellen vast dat vergelijken vaak erg moeilijk is omdat bijvoorbeeld 24.000 TEU/ha een gemiddelde is, en dat bijvoorbeeld specifieke terminals (Deurganckdok, Delwaidedok) in de Antwerpse haven ook een erg hoge ruimteproductiviteit halen (35.000 TEU/ha).

Ook de toepassing van het principe van gefaseerde aanpak dient bewaakt te worden als een algemeen principe voor de havenontwikkeling. De Raad verwijst naar het strategisch planningsproces voor de haven van Zeebrugge-Brugge waar bij de opmaak van het GRUP het principe van gefaseerde ontwikkeling van de zeehaven is opgenomen.

Verder heeft het SPHA weinig aandacht voor criteria inzake duurzame bedrijventerreinen, waarbij getracht wordt om reststromen in de haven (restwarmte, vaste stoffen, afvalwater, enz.) te hergebruiken om aldus de milieu-impact van de haven te beperken. De Mineraad vraagt om proactief al rekening te houden met de meest gangbare duurzaamheidscriteria ter zake.

¹¹ SPHA, pag.39.

[13] Concretiseer de vooropgestelde randvoorwaarden. De Raad vindt het positief dat het SPHA randvoorwaarden vastlegt bij de verdere ontwikkeling van de haven van Antwerpen.

De basisvoorwaarde is – volgens het SPHA - volwaardige natuurontwikkeling. De basis hiervoor is uitgewerkt in de Achtergrondnota Natuur, waarbij wordt uitgegaan van het duurzaam realiseren van de natuurbehoudoelstellingen in het studiegebied. De proactieve aanpak met ontwikkeling van 'robuuste natuur' rond de zeehaven sluit aan bij de Ontwikkelingsschets 2010 voor het Schelde-estuarium.

Naast deze basisvoorwaarde definieert het SPHA de volgende zes randvoorwaarden:

- De leefbaarheid van de huidige woonkernen van Zandvliet, Berendrecht, Stabroek, Hoevenen, Zwijndrecht, Kallo, Verrebroek en Kieldrecht moet minstens behouden blijven op hetzelfde peil als vandaag en waar nodig versterkt. Het sociaaleconomische draagvlak van Kallo en Kieldrecht moet hersteld worden. De randvoorwaarde van leefbaarheid wordt voor de woongebieden Prosperpolder en Ouden Doel op genuanceerde wijze toegepast.
- De door het zeehavensysteem gegenereerde mobiliteit mag een acceptabel niveau van interne en externe verkeersafwikkeling van en naar de beide Scheldeoevergebieden niet overstijgen.
- Het behoud van een economisch leefbare landbouw in de gebieden die buiten het areaal vallen dat volledig voor de natuur en de haven wordt gevrijwaard.
- In functie van de eventuele gewenste dok- en sluisuitbouw moeten minstens de eerstkomende decennia voldoende mogelijkheden en ruimte voor de verwerking (en berging) van baggerspecie worden voorzien.
- De milieugebruiksruimte die door de Vlaamse overheid voor de sectoren wordt vastgelegd moet in de zeehaven gerespecteerd worden.
- Integraal waterbeheer moet in de beide Scheldeoevergebieden en hun ruime omgeving een veilige waterhuishouding garanderen.

De Raad stelt vast dat de geformuleerde randvoorwaarden in het SPHA nog zeer vaag zijn en verder moeten worden geconcretiseerd. De Raad erkent dat dit deels te wijten is aan het feit dat het plan-MER hiertoe verdere informatie moet opleveren. Verder in dit advies gaat de Raad nader in op de gestelde randvoorwaarden inzake mobiliteit, natuur, milieu, water en leefbaarheid.

4.2. Mobiliteit

[14] Geef aan wat een acceptabel niveau van verkeersafwikkeling is. Het SPHA stelt dat *"de door het zeehavensysteem gegenereerde mobiliteit een acceptabel niveau van interne en externe verkeersafwikkeling van en naar de beide Scheldeoevergebieden niet mag overstijgen"*. Het begrip 'acceptabel' wordt echter niet verder ingevuld in het SPHA. De Raad dringt erop aan om het 'acceptabel' niveau van verkeersafwikkeling duidelijk te bepalen.

De Raad wijst erop dat het SPHA uitgaat van een sterke stijging van de trafiek en

van het containervervoer in het bijzonder.¹² Voor de haven van Antwerpen zullen de trafieken tussen 2004 en 2030 toenemen van 151,6 miljoen ton naar 300,7 miljoen ton in het hogetrafieksscenario en 229,9 miljoen ton in het lagetrafieksscenario.

Trafiekprognoses van het SPHA		miljoen ton	miljoen TEU
2004	alle trafieken	151,6	
	containervervoer	68,5	6,2
2030 lage trafiek	alle trafieken	229,9	
	containervervoer	157,8	13,7
2030 hoge trafiek	alle trafieken	300,7	
	container	206,4	17,9

Het SPHA gaat uit van de volgende gewenste modal split voor goederenvervoer voor 2030 voor 1) alle trafieken: 13% transshipment, 2% pijpleiding, 38% binnenvaart, 17% spoor en 30% weg en voor 2) containervervoer: 20% transshipment, 0% pijpleiding, 32% binnenvaart, 16% spoor en 32% weg. In vergelijking met de huidige modal split zal nog een verschuiving gebeuren van het wegvervoer naar het spoor en de binnenvaart. Voor het containervervoer verloopt momenteel 42% langs de weg. Het SPHA streeft ernaar om dit tegen 2003 te verlagen tot 32%. Het aandeel van het vervoer langs de binnenvaart en het spoor zal respectievelijk moeten toenemen van 25% tot 32% en van 7% naar 16%.

De Raad vindt het positief dat het SPHA uitgaat van een groter aandeel van duurzame transportmodi (spoor, binnenvaart). Het realiseren van deze modal shift zal echter de nodige inspanningen vergen. Bovendien wijst de Raad erop dat naast de relatieve verhouding ook de absolute verkeersdruk belangrijk is. Uitgaande van de vooropgestelde modal split zal het SPHA voor 2030 immers leiden tot een toename van het containervervoer over de weg met 112%, over het spoor met 385% en over de binnenvaart met 252%.

[15] Hou volwaardig rekening met de mobiliteitseffecten bij de keuze van de gewenste ontwikkeling van de haven. Het plan-MER onderzoekt de volgende mobiliteitseffecten van de planvarianten: de verkeersgeneratie, de afwikkelkwaliteit van de infrastructuur en de saturatiegraad van de netwerken, de duurzaamheid van ontwikkeling en de modal shift, de verkeersveiligheid en de bereikbaarheid van het havengebied, de omliggende gemeenten en de Antwerpse regio. De cijfers die hieruit voortkomen wijken soms sterk af van de trafiekprognoses uit het SPHA.^{13 14} Merkwaardig genoeg wordt in het plan-MER

¹² Het SPHA hanteert de maritieme trafiekprognose van de Economische Ontwikkelingsstudie, dit zowel voor een lage als een hoge trafiek in 2030.

¹³ Bijvoorbeeld voor het MMHA: de totale trafiek (340 miljoen ton) ligt boven de prognose in het SPHA voor hoge trafiek (300,7 miljoen ton); het aandeel van het containervervoer (165,1 miljoen ton) leunt dan weer dichter aan bij dat van de lagetrafiekprognose (157,8 miljoen ton) dan dat van de hoge (206,4 miljoen ton).

¹⁴ De infrastructurele voorzieningen verschillen tussen de varianten onderling. De ontwikkelingen die deel uitmaken van het Masterplan Antwerpen, waaronder de Oosterweelverbinding, worden meegenomen in de nulvariant en alle andere varianten.

niet de gewenste modal split uit het SPHA op zijn haalbaarheid getest, maar worden er, om onduidelijke redenen, andere cijfers gehanteerd. Het plan-MER geeft hierover geen verdere verklaring.¹⁵

Algemeen merkt de Raad op dat het plan-MER de mobiliteitseffecten van de havenuitbreiding bestudeert, los van andere ontwikkelingen in de (ruime) omgeving. Met de komst van nieuwe verkeersgenererende activiteiten (zoals nieuwe bedrijventerreinen) wordt geen rekening gehouden. De gecumuleerde mobiliteitseffecten en de daaraan gerelateerde milieueffecten worden op die manier uit het oog verloren.

Het plan-MER komt tot het besluit dat alle A-varianten op alle criteria neutraal tot zeer slecht scoren. De B-varianten scoren voor alle criteria slecht tot zeer slecht, behalve voor: duurzaamheid van ontwikkeling, verkeersveiligheid en de bereikbaarheid van het havengebied. Voor deze criteria komt het plan-MER tot de conclusie dat de B-varianten zullen leiden tot een gevoelige verbetering. Zoals hierboven vermeld is dit grotendeels te wijten aan de 'vertekende' uitgangssituatie (paragraaf [9]). De Raad benadrukt dat het plan-MER ook voor de B-varianten wijst op een ernstig bereikbaarheidsprobleem van het havengebied door zeer zware belasting van de toekomstige snelwegen en het onderliggende verkeersnet. Voor het MMHA stelt het plan-MER vast dat de bereikbaarheid van de ganse regio via de weg zwaar onder druk komt met structurele problemen op de meeste snelwegen. Daarnaast is er ook een verschuiving van het havenverkeer naar het onderliggende wegennet waar te nemen. Dit sluipverkeer zorgt ook voor een vermindering van de verkeersleefbaarheid in een aantal kernen en zet dus ook de randvoorwaarde in verband met leefbare polderdorpen op de helling (paragraaf [14]). Voor de binnenvaart zorgen een aantal nieuwe sluizen ervoor dat de trafieken net binnen de operationele capaciteit kunnen verwerkt worden. Voor het spoorverkeer stellen er zich volgens het plan-MER voor dit MMHA geen specifieke knelpunten. Voor deze twee laatste modi werden echter wel daggemiddelden gebruikt in de berekeningen, waardoor het risico op capaciteitsproblemen tijdens spitsmomenten niet in beeld wordt gebracht.

De Raad stelt aldus vast dat de mobiliteitseffecten van de verschillende varianten vooral voor het wegverkeer zeer problematisch zijn. De Minaraad is van oordeel dat op die manier in het kader van het wegverkeer elke mogelijke vorm van 'acceptabele' verkeersafwikkeling ver overschreden wordt.

- [16] Formuleer realistische mitigerende en milderende maatregelen.** Het plan-MER stelt een aantal mitigerende en milderende maatregelen voor. Opvallend is dat er gepleit wordt voor een verdere modal shift richting spoorverkeer en binnenvaart, hoewel uit het onderzoek blijkt dat de binnenvaart geen extra capaciteit meer aankan. Het percentage wegverkeer is trouwens hetzelfde als dat van de gewenste modal split in het SPHA. Hieruit blijkt dat de ambitieuze doelstellingen van het SPHA niet overeenkomen met de praktijk, zoals onderzocht in het plan-MER. De mobiliteitsproblemen zijn dus een rechtstreeks gevolg van een te grote trafiek die de draagkracht van de verkeersinfrastructuur overschrijdt. De Minaraad vraagt dan ook een herziening van de plannen in functie van de mobiliteitsproblematiek.

¹⁵ Totale modal split (containers, overige goederen en industrie) in plan-MER: 35,5% weg, 17% spoor en 47,7% binnenvaart.

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo merken op dat de mobiliteitseffecten van verschillende projecten erg uiteen kunnen lopen. Daarom zijn ze van mening dat de mobiliteitseffecten verder dienen onderzocht te worden tijdens de project-MER-procedures voor de verschillende individuele projecten. Enkel op deze manier kan het reële effect van een individueel project ingeschat worden.

4.3. Natuur

[17] **Bewaak volwaardige natuurontwikkeling als basisvoorwaarde.** Aangezien het Antwerpse havengebied grotendeels overlapt met drie Speciale Beschermingszones van het Natura 2000-netwerk, formuleert het SPHA volwaardige natuurontwikkeling ten behoeve van de aangemelde soorten als een eerste, prioritaire basisvoorwaarde voor de verdere ontwikkeling van de haven van Antwerpen. In hoofdstuk IV van het SPHA wordt dit verder vertaald in krachtlijnen en principes.

Het ruimtelijk concept gaat uit van "een kralensnoer van verbonden grote eenheden natuur langs de Schelde en rond de haven, gekoppeld aan een netwerk van ecologische infrastructuur in de haven". De kwantiteit en kwaliteit van natuurwaarden die in dit netwerk van grote eenheden natuur geborgen moeten worden, werden in de Achtergrondnota Natuur gedefinieerd in concrete instandhoudingsdoelstellingen voor alle Europese te beschermen habitats en soorten van de betrokken Speciale Beschermingszones. Vervolgens werden in dezelfde studie deze instandhoudingsdoelstellingen in verschillende evenwaardige ruimtelijke scenario's vertaald. Voor de rechteroever gaat het SPHA uit van de uitvoering van het goedgekeurde 'combinatievoorstel'. Om de instandhoudingsdoelstellingen voor dit gedeelte van het havengebied te borgen zal ook hier 240 ha nieuwe natuur gerealiseerd worden ten zuiden van Berendrecht (Opstalvalleigebied). Verder formuleert het SPHA voor de linkeroever 46 principes voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied. Principe 11 voorziet de afbakening van grote eenheden natuur in een GRUP. Deze grote eenheden natuur worden maximaal aangegrepen om aan de gebiedsgebonden instandhoudingsdoelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen. Complementair aan het netwerk van grote eenheden natuur rond het havengebied zal binnen het zeehavengebied een netwerk van ecologische infrastructuur worden ontwikkeld (principe 25). Dit netwerk dient invulling te geven aan alle generieke soortenbeschermingsbepalingen die in het havengebied van kracht zijn (bijvoorbeeld inzake het voorkomen van bijlage 4-soorten van de Habitatrichtlijn)

[18] **Streef naar een gunstige staat van instandhouding.** Het SPHA formuleert dus een ruimtelijk concept en diverse krachtlijnen voor natuur. Een proactieve aanpak zal ervoor moeten zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor alle Europese beschermde habitats en soorten gerealiseerd worden en de gunstige staat van instandhouding van deze natuurwaarden niet in het gedrang komt bij de verdere ontwikkeling van het havengebied.

De Raad wijst erop dat veel van deze natuurwaarden zich momenteel in een ongunstige staat van instandhouding bevinden. De realisatie van een gunstige staat van instandhouding voor deze natuurwaarden is dus een prioriteit.

Alle planvarianten gaan dan ook terecht uit van de volledige realisatie van één van de ruimtelijke scenario's uit de Achtergrondnota Natuur. Het zal echter een onnoemelijke uitdaging zijn om de basisdoelstelling van het plan-MER effectief te realiseren, namelijk dat tegen 2030 de natuur in deze nieuwe natuurgebieden

zich heeft ontwikkeld conform de vastgestelde, gespecialiseerde ecologische doelstellingen voor deze gebieden.

Om deze doelstelling op een efficiënte en verantwoorde wijze te realiseren vraagt de Raad:

- De opmaak van een stappenplan waarin de proactieve aanpak inzake natuurontwikkeling transparant en eenduidig in beeld wordt gebracht. Immers, deze proactieve aanpak vereist dat de nieuwe natuurgebieden daadwerkelijk gerealiseerd zijn vooraleer bestaande natuurwaarden op de schop genomen worden. De eerder opgemaakte uitvoeringsmatrix voor het natuurcompensatieplan van het Deurganckdok kan hiervoor als model gebruikt worden.
- Het maximaal benutten van de ruimte die toegewezen wordt voor natuurontwikkeling voor het creëren van duurzame en hoogwaardige natuur. Dit vergt een volledige scheiding van functies, evenals een volledige scheiding van waterhuishouding en een maximale buffering tegen invloeden van buitenaf. De Raad wijst erop dat - volgens het plan-MER - de uitbreidingsvarianten meer aanleiding kunnen geven tot diverse vormen van verstoring (geluidsverstoring en verstoring van de waterhuishouding).
- Het bijhouden van een continue boekhouding inzake de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen, gebaseerd op een permanente monitoring van de staat van instandhouding van de betrokken habitats en soorten.
- Het toepassen van een volwaardig flankerend beleid om de impact op getroffen landbouwers te minimaliseren (cf. geactualiseerd Sigma-plan).

[19] Maak van het netwerk van ecologische infrastructuur een volwaardig instrument van soortenbescherming. In uitvoering van het RSV zal in het zeehavengebied Antwerpen een netwerk van ecologische infrastructuur tot stand worden gebracht met als oppervlakte-doelstelling 5% van het zeehavengebied. Dit netwerk beoogt de duurzame instandhouding van alle havenspecifieke soorten waarop generieke soortenbeschermingsbepalingen berusten om zo de rechtszekerheid voor de verdere ontwikkeling en exploitatie ten opzichte van deze bepalingen te verhogen. De Raad dringt dan ook aan dat snel werk wordt gemaakt van een nieuw Soortenbeschermingsbesluit dat deze aanpak ondersteunt.

4.4. Milieu

[20] Concretiseer de randvoorwaarde inzake milieugebruiksruimte. Het SPHA stelt als randvoorwaarde dat de milieugebruiksruimte die door de Vlaamse overheid voor de sectoren wordt vastgelegd in de zeehaven, gerespecteerd moet worden. De Raad ondersteunt deze randvoorwaarde. Hij stelt echter vast dat deze doelstelling niet verder wordt ingevuld in het SPHA. Volgens het SPHA (pag. 84) zal, met het oog op de ruimtelijke afbakening van het Antwerpse zeehavengebied, het plan-MER aanbevelingen formuleren met betrekking tot de 'milieuruimte' die voor de economische expansie van de haven van Antwerpen beschikbaar is. Het SPHA stelt verder dat het voor het thema lucht belangrijk is dat de conformiteit met zowel het NEC-reductieprogramma (emissieplafonds) als met de huidige en toekomstige luchtkwaliteitsnormen voor de verschillende pollutanten (NO_x, PM, SO₂) wordt nagegaan. Hierna gaat de Raad kort in op de conclusies van het plan-MER voor de milieuthema's lucht en geluid.

[21] Hou volwaardig rekening met de impact op de luchtkwaliteit bij de keuze van de gewenste ontwikkeling van de haven. Het plan-MER onderzoekt voor de verschillende planvarianten de impact op de luchtkwaliteit. In tegenstelling tot de andere milieuthema's wordt het jaar 2015 als referentiejaar genomen en niet het jaar 2030. In het technisch deelrapport lucht werd namelijk geoordeeld dat, gezien de mate van onzekerheid sterk toeneemt met de tijdshorizon, het beter is om 2015 als referentiejaar te nemen. Het is onduidelijk waarom dit aspect van 'onzekerheid' ook niet voor de andere milieuthema's zou gelden en er daarvoor wel wordt uitgegaan van de tijdshorizon 2030.

Het plan-MER gaat voor de nulvariant uit van een daling van de emissieniveaus tegen 2015-2020. Ondanks de globale toename van verkeer en industrie in de haven gaat het plan-MER uit van de voorafname dat tegen 2015-2020 alle wettelijk opgelegde reductiedoelstellingen (o.a. voor broeikasgassen, verzurende emissie, ozonvormende componenten) gehaald zullen worden. De Raad wijst op de belangrijke inspanningen die nodig zijn door alle sectoren om dit uitgangspunt te realiseren. Bovendien is het duidelijk dat de effecten voor de verschillende varianten moeten beoordeeld worden ten opzichte van de nulvariant (en niet in absolute waarde).

Wat de industriële en verkeersemisies betreft zullen de A-varianten een eerder beperkte toename van de emissies veroorzaken ten opzichte van de nulvariant. Rekening houdend met de hogere diffuse emissies leiden de B-varianten tot een sterke toename van de emissies. De effecten van het MMHA zijn vergelijkbaar met de B1-variant; voor de industriële emissies wordt een toename verwacht van 12 tot 15% in vergelijking met de nulvariant.

Het volledige studiegebied voldoet vandaag niet aan de doelstellingen voor fijn stof.¹⁶ Zowel voor de nulvariant als voor de planvarianten zal het toegelaten aantal overschrijdingen van de daggemiddelde grenswaarde voor meer dan de helft van het studiegebied worden overschreden.

Bij realisatie van het MMHA zal – volgens het plan-MER - de globale klimaatimpact van de haven toenemen met liefst 12% (ten opzichte van de nulvariant). In het plan-MER wordt laconiek gesteld dat dit de realisatie van de Kyoto doelstellingen 'niet eenvoudiger' zal maken. De uitbreiding van de haven zal aldus een weerslag hebben op andere sectoren en bedrijven, die een zwaardere inspanning zullen moeten leveren opdat Vlaanderen zijn internationale verplichtingen inzake klimaatimpact kan nakomen.

Algemeen stelt het plan-MER vast dat aan een aantal Europese doelstellingen inzake lucht niet voldaan is. Opvallend is echter dat het plan-MER hieruit afleidt dat een aantal milderende maatregelen noodzakelijk zullen zijn, zonder evenwel de uitgangspunten van de planvarianten in vraag te stellen. In het plan-MER worden enkele milderende maatregelen opgelijst, zoals stimuleren van spoor en binnenvaart, beperking van de rijsnelheid op hoofdwegen, rekeningrijden. Het is zeer de vraag in hoeverre deze milderende maatregelen zullen volstaan om de verwachte verkeerstoename en de daarmee samenhangende luchtvervuiling te counteren. De berekeningen in het MER voor mobiliteit houden immers al rekening met uitgebreide spoor- en binnenvaartinvesteringen en de invoering

¹⁶ Voor het jaargemiddelde geldt dit voor een beperkte oppervlakte, voor het toegelaten aantal overschrijdingen van de daggemiddelde grenswaarde geldt dit voor het hele studiegebied.

van nieuwe Euro-normen.¹⁷

Standpunt Voka en Unizo:

Voka en Unizo zijn akkoord dat de uitgangspunten van de planvarianten en de conclusies in het plan-MER niet in vraag worden gesteld, maar gesteld wordt dat er enkel mitigerende maatregelen nodig zijn.

[22] Hou volwaardig rekening met de geluidseffecten bij de keuze van de gewenste ontwikkeling van de haven. Het SPHA zal een impact hebben op het omgevingsgeluid omwille van de toename van industriële en andere havenactiviteiten (overslag en distributie, toelevering en dienstverlening), transport over de weg en transport per spoor.

Het plan-MER toont aan dat een toenemend aantal inwoners als gevolg van het SPHA zal worden blootgesteld aan geluidsniveaus boven de richtwaarde voor industrie, wegverkeer en spoorverkeer.

Voor industriegeluid geven alle planvarianten een sterke toename (18%) van het aantal inwoners binnen de richtwaardecontour. De verschuivingen situeren zich vooral in Kallo en Zwijndrecht. Voor het MMHA wordt een toename van 6 dB vooropgesteld ten opzichte van de referentiesituatie voor de woningen te Verrebroek.

Voor het geluid van het wegverkeer komt het plan-MER tot een verwaarloosbaar effect (toename +1%). De verkeersstromen op de nieuwe wegen zijn te klein om een aansnijding door de richtwaardecontour in de nabije woonzones te bekomen. Bij de bestaande wegen wordt er evenmin een relevante uitbreiding van de richtwaardecontour verwacht. Gevoelige toenames zijn echter wel te verwachten voor de woningen richting havengebied te Stabroek (toename 4 dB) en Ouden Doel (toename 6 dB).

Voor spoorweggeluid is er een verbetering voor alle planvarianten (afname ca. 30%). Deze netto-afname is het gevolg van een sterke afname van het aantal gehinderden op de linkeroever door de opheffing van de spoorlijn doorheen de woonkernen Beveren en Sint-Niklaas, in combinatie met een (beperkte) toename van het aantal gehinderden, voornamelijk op rechteroever, door nieuw aan te leggen spoorwegen aan de noordrand van de woonkern Merksem. Ook de nieuwe spoorlijn langs de E34 kan - lokaal - aanleiding geven tot een beperkt aantal extra gehinderden in het landelijke gebied op de linkeroever. Het aanleggen van een nieuwe spoorlijn dicht bij woningen zal buiten de invloedszone van het havengebied tot nog grotere stijgingen leiden omwille van de afwezigheid van

¹⁷ Thematische studie lucht. Pag. 116 "Deze milderende maatregelen worden noodzakelijk geacht omwille van 1. Het niet-voldoen aan de reeds vastgelegde luchtkwaliteitsdoelstellingen, ongeacht de beschouwde variant, vnl. inzake aantal overschrijdingen van de daggemiddelde grenswaarde voor fijn stof. 2. Er geen ondergrens kan beschouwd worden beneden dewelke fijn stof geen gezondheidsimpact veroorzaakt. Trouwens de WGO-doelstellingen inzake fijn stof zijn zeer aanzienlijk scherper dan de Europese, ook ten aanzien van de recent van kracht geworden Europese PM2,5 doelstellingen. 3. De verwachting dat zelfs bij autonome ontwikkeling in 2010 niet aan de NEC-doelstellingen inzake NOx voldaan zal worden bij ongewijzigd beleid. 4. De te verwachten strengere NEC-richtlijn, waarbij tegen 2020 nog een aanzienlijke additionele emissiereductie zal dienen gerealiseerd te worden. Bij deze aanpassingen zouden er ook reductiedoelstellingen inzake fijn stof opgelegd worden. 5. De verhoogde CO2 verkeersemisies welke het realiseren van de Kyotodoelstelling er niet eenvoudiger op maakt. 6. Een aanzienlijke reductie van de ozonbelasting noodzakelijk is.

spoorweggeluid in de referentiesituatie. Daartegenover zijn significante afnames van 5 dB en meer te verwachten met betrekking tot de woonkernen (Beveren, Zwijndrecht, Burcht) nabij de op te heffen spoorlijn.

De Raad wijst op de mogelijke impact van de planvarianten op de geluidshinder. Vooral het industriegeluid zal in bepaalde woonkernen gevoelig kunnen toenemen. Milderende maatregelen en de concrete uitwerking van milieuzonering binnen het havengebied kunnen dan ook noodzakelijk zijn indien alle projecten worden uitgevoerd. Uit het project-MER kunnen specifieke milderende maatregelen voortvloeien.

Bovendien wijst de Raad op de vaststelling in het plan-MER dat er nog heel wat leemten bestaan in de kennis inzake het onderzoek naar geluidshinder.

4.5. Leefbaarheid

[23] Geef volwaardige aandacht voor leefbaarheid woonkernen. Het SPHA stelt als belangrijke randvoorwaarde dat de leefbaarheid van de huidige woonkernen van Zandvliet, Berendrecht, Stabroek, Hoevenen, Zwijndrecht, Kallo, Verrebroek en Kieldrecht minstens dient behouden te blijven op het huidige peil en waar nodig versterkt. Het sociaaleconomische draagvlak van Kallo en Kieldrecht moet hersteld worden. De randvoorwaarde van leefbaarheid dient voor de woongebieden Prosperpolder en Ouden Doel op genuanceerde wijze toegepast te worden. Voor wat Doel betreft gaat het SPHA ervan uit dat de eerdere beslissingen van de Vlaamse Regering (d.d. 20 januari 1998 en 19 mei 2000) gehandhaafd blijven. Voor Doel geldt een uitdovingsbeleid, gekoppeld aan een tijdelijk woonrecht en een sociaal begeleidingsplan. Dit volgt – volgens het SPHA – rechtstreeks uit het reeds beslist beleid (principe 31). De Raad stelt vast dat de situatie rond Doel tot op heden onduidelijk is.

Het plan-MER toont aan dat het SPHA een belangrijke impact zal hebben op de leefbaarheid van de woonkernen. Dit omwille van het verdwijnen van woningen maar ook omwille van de toename van de verkeersoverlast, de geluidsoverlast en de visuele verstoring. Voor het Waasland hebben de havenontwikkelingen een negatieve impact op de leefbaarheid. Dit komt hoofdzakelijk door nieuwe industriële activiteiten op interne reserveterreinen en deels door de groeiende verkeersstromen. Het nulalternatief (onder meer het verdwijnen van Doel) leidt tot een gevoelige impact op de leefbaarheid van de Polderdorpen. Voor de inbreidingsvarianten is er geen bijkomende impact. De B-varianten leiden tot een sterke bijkomende impact. Voor alle B-varianten moeten er woningen verdwijnen om de havenontwikkeling op de Linkerscheldeoever mogelijk te maken (57 woningen volgens het plan-MER).

Voor de Stad Antwerpen komt het plan-MER tot de conclusie dat *“de havenontwikkelingen, zoals voorzien in het SPHA, geen enkele negatieve impact hebben op de leefbaarheid van de stad”*.

De leefbaarheid van de dorpen op rechteroever zal er door de uitvoering van het SPHA op vooruitgaan en dit door de uitvoering van een aantal bufferende maatregelen. De leefbaarheid van Berendrecht zal bijvoorbeeld verbeteren door de realisatie van natuur in het Opstalvalleigebied.

[24] Bewaak de inrichtingsmaatregelen. De leefbaarheid van de woonkernen zal worden beïnvloed door de verdere uitwerking van de inrichtingsmaatregelen. Zoals ook gesteld in het SPHA vraagt dit onder meer een goede uitwerking van de volumebuffer (principe 38), de toepassing van milieuzonering bij de inrichting van het zeehavengebied (principe 29), het herstellen van het aanbod aan

woningen en voorzieningen (principe 30) en de uitbouw van sociale voorzieningen op de schaal van het dorp.

Het SPHA stelt dat de leefbaarheid van het huidige gehucht Ouden Doel *'op zich gegarandeerd zou kunnen worden'*. Het onderzoek naar de concrete inrichting van de gebieden zal aangeven op welke wijze de woonfunctie van Ouden Doel combineerbaar is met de natuurfunctie van het gebied.

Voor het gehucht Prosperpolder garandeert het SPHA een gezond en aangenaam leefklimaat voor de bevolking. De leefbaarheid is – volgens het SPHA – in zijn huidige vorm niet meer te garanderen. Een deel van de landbouwbedrijven zal immers verdwijnen. Voor de bewoners, woningen en resterende landbouwbedrijven is de leefbaarheid in de toekomst wel gegarandeerd. Verder onderzoek over de concrete inrichting van deze gebieden zal moeten aantonen op welke wijze dit kan gegarandeerd worden. De Raad stelt vast dat omtrent het gehucht Prosperpolder het plan-MER tot een andere vaststelling komt.

- [25] Maak werk van de uitbouw van het klachtenmeldpunt.** Op het terrein is het voor de diverse betrokkenen niet altijd duidelijk wie het aanspreekpunt is in het totale plannings- en uitvoeringsproces van het SPHA. In het geval van hinder ten gevolge van de haven en de havenactiviteiten wijzen de gemeentebesturen er momenteel op dat ze geen bevoegdheid hebben inzake havenkwesties. De Raad stelt voor dat er een centraal klachtenmeldpunt wordt opgericht voor de haven van Antwerpen, waar de burger met klachten 24 op 24 uur terecht kan. De Raad wijst erop dat al een klachtenmeldpunt is uitgewerkt voor de rechteroever. Dit klachtenmeldpunt zou ook toegankelijk moeten zijn voor alle polderdorpen op de linker- en rechteroever. De Raad is zich bewust van de eventuele bestaande knelpunten (onder meer inzake bevoegdheidsverdeling), maar vraagt niettemin om deze suggestie verder mee te nemen en te onderzoeken bij de uitvoering van het strategisch plan.

4.6. Water

- [26] Bewaak het uitgangspunt van integraal waterbeleid.** Het SPHA stelt als randvoorwaarde dat *"integraal waterbeheer in de beide Scheldeoevergebieden en hun ruime omgeving een veilige waterhuishouding" moet garanderen*. De geïntegreerde benadering van de waterhuishouding van het Linkerscheldeoevergebied met zijn ruime omgeving staat hierbij centraal. Dit betekent onder meer de afstemming van alle concrete infrastructuurwerken met het Bekkenbeheerplan van de Beneden-Schelde en andere planfiguren inzake integraal waterbeleid (principe 35). Het SPHA gaat hierop echter niet verder in.

- [27] Geef volwaardig aandacht aan de effecten op de waterhuishouding.** Het plan-MER onderzoekt de impact van de havenontwikkeling op de waterhuishouding. De effecten worden berekend voor de verschillende planvarianten en uitgedrukt ten opzichte van de nulvariant. Uit de eindbeoordeling blijkt dat de inbreidingsvarianten minder ingrijpend zijn voor het watersysteem dan de B-varianten. Alle B-varianten zullen een matig negatief (B3) tot sterk negatief (B1, B2) effect hebben op het watersysteem.

Alle B-varianten hebben een matig negatieve impact op de oppervlaktewaterkwantiteit. Ze leiden tot een aanzienlijk verlies (van gemiddeld 1090 ha) seminatuurlijk stroomgebied (en dit ten opzichte van het

nulalternatief).¹⁸ Voor de inbreidingsvarianten wordt de impact als gering beoordeeld (verlies 140 ha).

Voor de nulvariant berekent het plan-MER een gevoelige verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit. Het plan-MER gaat immers uit van de redenering dat tegen 2030 alle doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water moeten bereikt worden. Opvallend is dat het plan-MER voor alle planvarianten tot de conclusie komt dat er geen bijkomende impact zal zijn ten opzichte van de nulvariant. Het plan-MER gaat ervan uit dat ook voor alle varianten de sectoren (landbouw, huishoudens, industrie) inspanningen moeten leveren om de gewenste goede waterkwaliteit te bereiken. De Raad heeft bedenkingen bij deze redenering en wijst erop dat het plan-MER hierdoor geen informatie geeft over op de effectieve impact van het SPHA op de oppervlaktewaterkwaliteit. De Raad wijst erop dat de havenontwikkeling impact zal hebben op de kwaliteit van het oppervlaktewater (o.a. de toename van de industriële activiteit en de uitbreiding van het havenareaal zullen leiden tot toegenomen (rest)lozingen van industriële en sanitaire lozingen, alsook van verontreinigd afstromend water van wegen).

Inzake grondwaterkwantiteit worden - in het plan-MER - voor het nulalternatief geen significante wijzigingen verwacht. Alle B-varianten hebben een matig negatieve impact op de grondwaterkwaliteit omwille van de wijziging van het grondwatersysteem door ophoging, aanleg van een nieuw getijdedok en bijkomende bemaling. De impact van de A-varianten is beperkter (score gering negatief).

Vooraf de bouw van een nieuw getijdedok en in mindere mate de bouw van een tweede sluis zullen leiden tot een verdere verzilting. Planvarianten A2, B1 en B2 hebben een grote impact op de grondwaterkwaliteit.

Omwille van het verlies aan polderwaterlopen met een waardevolle structuurkwaliteit, het verlies van een zoetwaterkreek en een strook slik leiden de B-varianten tot een sterk negatieve impact op de structuurkwaliteit.

Planvariant A2, maar vooral de planvarianten B1 en B2 hebben een zeer negatieve impact omwille van de sterke toename van de onderhoudsbaggerwerken en de aantasting van de oever door erosie. De Raad wijst erop dat dit een bijkomende impact kan leggen op de instandhouding van slikken en schorren.

De werken binnen het afgebakende gebied, zowel voor de ontwikkeling van het havengebied als voor de inrichting van de aanpalende natuurgebieden, hebben ook een effect op de waterbeheersing buiten het afgebakende gebied. Vandaag gebeurt de afwatering van een belangrijk gedeelte van de aanpalende agrarische gebieden via polders die in de toekomst als natuurgebied worden ingericht. Het zal dan ook van belang zijn meteen, nog voor de aanvang van de initiatieven binnen het afgebakende haven- en natuurgebied, de nodige maatregelen te voorzien zodat een degelijke waterbeheersing in de aanpalende agrarische gebieden niet in het gedrang komt. Het zal daarbij van belang zijn te overleggen met de betrokken Polder.

¹⁸ Voor de nulvariant geeft het plan-MER geen duiding van de impact op de oppervlaktewaterkwantiteit.

4.7. Landbouw

[28] Streef naar het behoud van een leefbare landbouw. Het SPHA formuleert als een van de zes randvoorwaarden bij de havenontwikkeling: *"het behoud van een economisch leefbare landbouw in die gebieden die buiten het areaal vallen dat volledig voor de natuur en de haven dient gevrijwaard"*. In het ruimtelijk concept voor de rechteroever wordt dit verder vertaald in *"een open ruimte van grondgebonden landbouw, deels in een speciale beschermingszone, rond de dicht-bebouwde ruimte van de haven"*.

Voor de linkeroever gaat het SPHA ervan uit dat een economisch leefbare landbouw mogelijk blijft in de omgeving van het afgebakende gebied (principe 33). Het op te maken natuurrichtplan zal onder meer duidelijkheid moeten scheppen over welke soorten landbouwpraktijken nog kunnen samengaan met natuurontwikkeling binnen het afgebakende gebied. Met het oog op de inkrimping van het landbouwareaal wordt een grondenbank opgericht (principe 34).

Ongeveer 16,5% van de totale oppervlakte van het plangebied is momenteel in landbouwgebruik. Het grootste deel van het landbouwareaal bevindt zich op de linkeroever (1940 ha). Naast de polders in het noorden van het havengebied gaat het over kleinere landbouwgebieden ter hoogte van de Grote Geule en het gebied ten zuiden van Kallo. In het totaal zijn 248 bedrijfszetels betrokken.

Het plan-MER toont aan dat het landbouwareaal in het plangebied gevoelig zal afnemen. De nulvariant gaat uit van een verlies van 924 ha landbouwgrond tegen 2030. Bovenop leiden de inbreidingsvarianten tot een bijkomend verlies van landbouwgronden tussen 88 ha en 203 ha. Voor de B-varianten wordt het bijkomende verlies geraamd op 819 ha tot 972 ha. Het totale verlies aan landbouwareaal varieert aldus tussen 1034 ha voor de A1-variant en 1917 ha voor de B3-variant.

In de nulvariant zullen 19 landbouwexploitaties verdwijnen. Voor de inbreidingsvarianten neemt dit aantal slechts beperkt toe (tot 23 voor de A2-variant). Voor de B-varianten is het verlies veel groter, namelijk 45 landbouwexploitaties voor de B3-variant. Het totale aantal landbouwbedrijven met verminderd inkomen wordt geraamd op 144 bedrijven in de nulvariant en rond de 180-185 bedrijven voor alle varianten.

De uiteindelijke effecten voor de landbouw gaan verder dan enkel de eigenlijke grondinname of het verlies aan landbouwzetels. Er zijn ook de indirecte effecten voor onrechtstreeks betrokken landbouwers, zoals het wegvallen van de burenregeling voor mestafzet en de bijkomende druk op grond- en pachtprizen.

[29] Bewaak de afbakening van de agrarische structuur. De Raad wijst erop dat slechts bij de opmaak van de afbakenings-GRUP voor de haven van Antwerpen duidelijkheid zal ontstaan over de rol van de landbouw binnen het afgebakende zeehavengebied. Het SPHA doet echter vermoeden dat binnen het afgebakende zeehavengebied geen, of slechts zeer beperkt, landbouwgebieden zullen voorkomen. De afbakening van de gebieden van de agrarische structuur zal gebeuren in andere afbakeningsprocessen die vallen buiten de perimeter van het havengebied (buitengebiedregio Waasland, buitengebiedregio Antwerpse gordel/Klein Brabant). De Raad dringt erop aan om beide processen qua timing op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk parallel te laten verlopen.

[30] Ga uit van een gefaseerde aanpak. Eerder in dit advies wees de Raad op de noodzaak van zuinig ruimtegebruik en een gefaseerde aanpak. Het plan-MER besteedt hieraan weinig aandacht. Enkel voor het MMHA voorziet het plan-MER in een gefaseerde ontwikkeling voor landbouw en natuur. In bepaalde gebieden die reeds nu in het afbakenings-GRUP een natuurbestemming zullen krijgen zal het huidige landbouwgebruik tot 2025 kunnen verdergezet worden. Indien uit monitoring blijkt dat de instandhoudingsdoelstellingen van de gehele speciale beschermingszones dan reeds gehaald worden in de overige natuurgebieden van het studiegebied, voorziet het plan-MER dat de Vlaamse Regering een initiatief kan nemen om deze gebieden opnieuw als agrarisch gebied te bestemmen.