



**ADVIES**  
**VAN 25 APRIL 2018**  
**OVER VOORKEURSBESLUIT COMPLEX PROJECT**  
**'NIEUWE SLUIS ZEEBRUGGE'**

## INHOUD

I.	SITUERING.....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING.....	2
III.	PROCESMATIGE AANDACHTSPUNTEN.....	2
IV.	INHOUDELIJKE AANDACHTSPUNTEN.....	4

### I. SITUERING

1. SARO ontving op 5 maart 2018 een adviesvraag over het voorontwerp voorkeursbesluit betreffende het complex project 'Nieuwe Sluis te Zeebrugge'.<sup>1</sup> Er wordt gevraagd tevens advies uit te brengen over het geïntegreerd onderzoek en de synthesesnota. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 25 april 2018, komt de raad - gelet op het paasreces - zo snel mogelijk tegemoet aan de vooropgestelde adviestertermijn, die eindigt op 20 april 2018.
2. Op 15 juli 2016 keurde de Vlaamse Regering de startbeslissing voor de verbetering van de nautische toegankelijkheid tot de (achter)haven van Zeebrugge goed. Deze beslissing luidde de start van de onderzoeksfase in. In het kader daarvan werd een alternatievenonderzoeksnota opgemaakt, waarover SARO op 26 oktober 2016 advies verleende.<sup>2</sup>

Op basis van de alternatievenonderzoeksnota zijn zes alternatieven, in tien varianten, op strategisch niveau op hun effecten onderzocht. Het betreft de alternatieven Carcoke, Visart huidige locatie, Visart oost, Vandamme oost, Vandamme west en Verbindingsdok. De varianten hangen samen met de uitvoeringsmogelijkheden voor de verbindingsweg Nx (bovengronds of in een tunnel). Er werden vier studies opgemaakt: een strategische milieubeoordeling, een strategische maatschappelijke kosten-batenanalyse, een nautische studie en een revitaliseringsstudie. De resultaten van dit onderzoek en van het actorenoverleg zijn opgenomen in de synthesesnota.

3. Het voorontwerp voorkeursbesluit schuift - rekening houdend met de resultaten van het geïntegreerd onderzoek en verschillende besprekingen (stuurgroep, projectteam, overleg met kabinetten en consultatieronde bij alle stakeholders) - één voorkeursalternatief naar voor. Het betreft het alternatief waarbij de nieuwe sluis op de huidige locatie van de oude Visartsluis komt te liggen en de Nx in een tunnel. Het voorontwerp voorkeursbesluit beschrijft en motiveert deze keuze en formuleert een projectdefinitie die de krachtlijnen voor de uitwerkingsfase bepaalt.

De kernelementen van het voorkeursalternatief zijn:

- afbraak en vervanging van de Visartsluis,
- voorzien van de nodige overstromingsmaatregelen conform het Masterplan Kustveiligheid,
- aanpassing van de verbinding van de Visartsluis met het Verbindingsdok en van de toegang tot de jachthaven,
- voorzien van het lokaal verkeer, kusttram en goederenspoorlijn over de sluis en van de Nx in een tunnel onder de sluis,
- en uitvoeren van de nodige acties voor de leefbaarheid van bewoners, KMO's, gebruikers (o.a. de jachtclubs) in het gebied.

<sup>1</sup> <https://nieuwesluiszeebrugge.login.kanooh.be/publicaties-en-documenten>

<sup>2</sup> SARO 2016|26. Advies van 26 oktober 2016 over de alternatievenonderzoeksnota betreffende het complex project te Zeebrugge. [www.sarovlaanderen.be](http://www.sarovlaanderen.be)

## II. ALGEMENE BEOORDELING

4. De raad erkent het belang en de noodzaak van een tweede volwaardige toegang tot de haven van Zeebrugge en dit rekening houdend met de verdere ontwikkeling van de achterhaven en de huidige staat van de P. Vandammesluis. De nieuwe sluis is van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategische belang en vereist een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces. De raad ondersteunt de optie voor de (nieuwe) procesaanpak inzake complexe projecten.

Deze procesaanpak beoogt een efficiënt en kwalitatief proces in functie van de realisatie van het project binnen een aanvaardbare termijn en met een zo maximaal mogelijk draagvlak. Volgende principes zijn cruciaal: a) participatie, b) open communicatie en transparantie, c) maatwerk inzake de concrete invulling van het proces, d) geïntegreerde en oplossingsgerichte samenwerking, e) gelijktijdige en geïntegreerde aanpak van de onderzoeken en de inspraak, f) procesregie die door de actoren wordt gedragen en g) het toewerken naar trechtering.<sup>3</sup>

5. SARO onderschrijft ten volle bovenstaande principes.<sup>4</sup> De raad meent evenwel dat de procesaanpak in het kader van het complex project Zeebrugge onvoldoende werd bewaakt en vraagt aandacht voor de volwaardige toepassing van deze principes.

In deel III van dit advies formuleert SARO vier aandachtspunten bij het gevoerde proces. De raad gaat achtereenvolgens in op het principe van trechtering (par. 6), de geïntegreerde aanpak van de onderzoeken (par. 7), het onderbouwen van het maatschappelijk draagvlak voor het voorkeursalternatief (par. 8) en de nood aan verder onderzoek om de leemte in de kennis met betrekking tot de impact ter hoogte van de SBZ-H in te vullen (par. 9).

In deel IV van dit advies formuleert SARO - zonder volledigheid na te streven - enkele inhoudelijke aandachtspunten met betrekking tot het gekozen voorkeursalternatief, met name de nautische haalbaarheid (par. 10) en de bezorgdheden inzake leefbaarheid (par. 11). Deze bemerkingen moeten in samenhang worden gelezen met de procesmatige bemerkingen van de raad.

## III. PROCESMATIGE AANDACHTSPUNTEN

6. Trechtering. SARO hecht bijzonder belang aan het principe van trechtering. Dit principe houdt in dat op basis van een brede waaier van onderzoeken finaal één beste oplossing wordt gekozen.<sup>5</sup> De raad heeft evenwel veel vragen bij het hanteren van het trechtering-principe in voorliggend proces.

Het voorliggend voorkeursbesluit opteert voor het voorkeursalternatief 'Visart' als beste oplossing. De raad vraagt verder te verduidelijken hoe de onderzoeksresultaten uiteindelijk tot deze keuze hebben geleid. De motivering voor het voorkeursalternatief, zoals geformuleerd in het voorontwerp voorkeursbesluit, is erg beknopt; zeker in verhouding tot de complexiteit van het project.

Zoals de raad kan opmaken uit de beperkte motivatie gebeurde de selectie van dit alternatief veeleer vanuit de eliminatie (wegschrijven) van de overige alternatieven en wordt onvoldoende aangetoond dat de keuze voor 'Visart' logisch voortvloeit uit (een afweging van) de onderzoeksresultaten voor de verschillende varianten. Zo stelt de raad bijvoorbeeld vast dat 'Visart' op nautisch vlak het slechtst scoort van alle alternatieven en dat dit alternatief heel wat vragen oproept inzake leefbaarheid, o.a. ten gevolge van de barrièrewerking tussen de wijken Stationswijk en Dorp (zie verder deel IV).

Daarnaast stelt de raad vast dat het voorkeursbesluit op selectieve wijze verwijst naar de onderzoeksresultaten van de diverse studies. Voor het alternatief Verbindingsdok wordt

<sup>3</sup> Zie artikel 5 Decreet Complexe Projecten en Memorie van Toelichting (VR 2013 2510 DOC.1142/3), pag. 13.

<sup>4</sup> SARO 2013 | 18. Advies van 26 juni 2013 over het ontwerp van decreet complexe projecten.

<sup>5</sup> Memorie van Toelichting (VR 2013 2510 DOC.1142/3), pag. 13: 'Finaal wordt op basis van een brede waaier van onderzoeken getrechterd naar één beste oplossing die het voorwerp uitmaakt van het voorkeursbesluit.'

bijvoorbeeld opgemerkt: *'Tegelijk is dit alternatief het duurste van alle alternatieven en impliceert dit een zeer lange bouwfase.'*<sup>6</sup> Dit klopt, maar de raad verwijst naar de volledige conclusie van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Het Verbindingsdok komt immers als tweede beste alternatief uit deze studie naar voor, na het alternatief Vandamme West. De studie verduidelijkt: *'Investeringskosten, die zijn het kleinst voor PVD west, maar wel het hoogst voor Verbindingsdok NX tunnel. (...) De locatie-alternatieven Verbindingsdok hebben dan wel de hoogste investeringskosten, maar ook de hoogste reistijdwinsten, de geplande stremmingen zijn voor het alternatief Verbindingsdok lager dan de overige alternatieven, de doorvaarttijd voor schepen is het kortst ten opzichte van de huidige vaarroute via de PVD west, de kosten om de PVD sluis te vernieuwen vervallen in 2049-2050, de kosten om het Tweelingenkanaal te renoveren vervallen; en grootste werkgelegenheidsbaten, dit effect is immers gebaseerd op de gedane investeringskosten.'*<sup>7</sup>

7. Geïntegreerd onderzoek. In het kader van het geïntegreerd onderzoek werden drie studies opgemaakt, met name de nautische studie, S-MER en S-MKBA.

Daarnaast werd in opdracht van de stad Brugge een revitaliseringsstudie opgemaakt die een toekomstvisie formuleert voor Zeebrugge. Niettegenstaande deze revitaliseringsstudie geen onderdeel vormde van de alternatievenonderzoeksnota (AON) waarin het onderzoekstraject duidelijk beschreven werd en waarop alle stakeholders hun visie konden geven, bevat deze studie toch een aantal waardevolle insteken.

De revitaliseringsstudie formuleert diverse ruimtelijke uitdagingen, zoals het wegwerken van barrières en versnippering en de nood aan een kwalitatieve publieke ruimte. De raad vraagt deze maximaal mee te nemen in het kader van voorliggend complex project. De raad verwijst in dit verband ook naar één van de randvoorwaarden voor het complex project, zoals opgenomen in de startbeslissing: *'de lokale relaties (i.e. de verbinding tussen Zeebrugge Stationswijk en Zeebrugge Dorp) maximaal faciliteren'*.<sup>8</sup>

8. Maatschappelijk draagvlak. SARO benadrukte reeds eerder in dit advies de meerwaarde van een breed actorenoverleg, conform de principes van participatie en open communicatie.<sup>9</sup> De raad stelt vast dat diverse consultatierondes werden georganiseerd waarbij de relevante actoren, stakeholders en burgers betrokken werden. Dit is positief. Desalniettemin is het voor SARO onduidelijk of er een voldoende maatschappelijk draagvlak bestaat voor het voorkeursalternatief 'Visart'. Dit blijkt alvast niet eenduidig uit de resultaten van het geïntegreerd onderzoek en overleg.

De raad verwijst tevens naar het verslag met de resultaten van de consultatie van het actorenoverleg en de bewoners, opgemaakt naar aanleiding van de publicatie van de ontwerprapporten. Voor het alternatief 'Visart huidige locatie met Nx in tunnel' worden slechts enkele pluspunten aangehaald en verder tal van negatieve punten en bezorgdheden, zowel inzake leefbaarheid, mobiliteit, horeca/toerisme/recreatie als economie.<sup>10</sup>

9. Omgang met de leemte in de kennis. Tot slot wijst SARO op de leemte in de kennis die in het kader van de strategische milieubeoordeling voor de discipline water werd vastgesteld: *'Voor het oosten van het studiegebied werden nog geen grondwatermodelleringen uitgevoerd waarbij de effecten van een open getijhaven (alternatief Verbindingsdok) en aanpassen aan het Tweelingenkanaal worden gesimuleerd. De effecten in het oosten werden louter ingeschat op basis van expert judgement en dienen met de nodige omzichtigheid behandeld te worden. Een grondwatermodellering is ten zeerste aangewezen om onderbouwde besluiten te kunnen nemen.'*<sup>11</sup> Ook de passende beoordeling benadrukt dat omwille van de leemte in de kennis voor het

---

<sup>6</sup> Voorontwerp voorkeursbesluit, pag. 8.

<sup>7</sup> MKBA, pag. 70.

<sup>8</sup> Startbeslissing (VR 2016 1507 DOC.0914/1), pag. 4.

<sup>9</sup> SARO 2016|26. Advies over de alternatievenonderzoeksnota betreffende het complex project te Zeebrugge.

<sup>10</sup> Verslag consultatie geïntegreerd onderzoek, pag. 6.

<sup>11</sup> S-MER, pag. 131.

alternatief Verbindingsdok geen complete uitspraak kan geformuleerd worden aangaande de effecten op het SBZ-H en VEN.<sup>12</sup>

SARO stelt vast dat, ondanks de sterke aanbeveling hiertoe, geen verder onderzoek gebeurde om deze leemte in de kennis op te vullen. Daarentegen opteert het voorontwerp voorkeursbesluit er voor om het alternatief Verbindingsdok – omwille van deze leemte in de kennis - volledig uit te sluiten: *‘Voor het alternatief Verbindingsdok hebben we te maken met een leemte in de kennis met betrekking tot de omvang van mogelijke verzoeting en verdroging ter hoogte van het SBZ-H de Kleiputten van Heist. Gezien deze leemte kan niet uitgesloten worden dat er een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van het SBZ-H en het VEN kan optreden. Indien op termijn zou blijken dat er een significante impact is op dit SBZ-H mag niet voor dit alternatief worden gekozen omdat er andere redelijke alternatieven zijn die geen significante impact hebben op een SBZ.’*<sup>13</sup>

De raad erkent dat dit ingegeven is vanuit een bezorgdheid om artikel 36ter van het decreet Natuurbehoud correct toe te passen, maar dringt desalniettemin aan op verder onderzoek naar de omvang van mogelijke verzoeting en verdroging ter hoogte van het SBZ-H de Kleiputten van Heist. Dit is noodzakelijk in functie van een volwaardige alternatievenafweging.<sup>14</sup>

#### IV. INHOUDELIJKE AANDACHTSPUNTEN

10. Nautische haalbaarheid. Voorliggend complex project heeft tot doel de nautische toegankelijkheid van de achterhaven van Zeebrugge te verbeteren. De nautische haalbaarheid van de alternatieven, in het bijzonder het voorkeursalternatief, vormt aldus een belangrijk inhoudelijk aandachtspunt. De raad stelt evenwel vast dat ‘Visart’ op nautisch vlak het slechtst scoort.<sup>15</sup>

De nautische studie bestudeerde de nautische haalbaarheid van de alternatieven door middel van vaarsimulaties. Deze simulaties werden zowel kwantitatief (op basis van berekende parameters), als kwalitatief (op basis van de beoordeling door loodsen en kapiteins) geëvalueerd. De raad merkt op dat het voorkeursalternatief niet alleen globaal slecht scoort, maar ook op de verschillende kwantitatieve en kwalitatieve parameters. Op vijf van de acht parameters behaalt ‘Visart’ de slechtste score, met name voor gemiddelde uitvoeringstijd<sup>16</sup>, inzet achterste sleepboot<sup>17</sup>, gebruik van de boogschroef<sup>18</sup>, moeilijkheid/concentratie en reserve<sup>19</sup>. Ook voor de overige drie parameters scoort dit alternatief niet goed: qua gemiddelde snelheid<sup>20</sup> en afstand tot harde constructies<sup>21</sup> staat Visart op de voorlaatste plaats in de ranking van alternatieven. Wat het gebruik van de voorste sleepboot betreft, staat Visart op de 4<sup>de</sup> plaats. De studie geeft verder aan dat in geval van ontmoetingen tussen schepen het bij de Visart-alternatieven zeer moeilijk is om te kruisen tussen het Verbindingsdok en de sluis, zodat ontmoeten in het Verbindingsdok sterk aangewezen of noodzakelijk is. Ook voor ontmoetingen in de voorhaven scoren de Visart-alternatieven niet goed.<sup>22</sup>

---

<sup>12</sup> S-MER, pag. 335 en passende beoordeling, pag. 30.

<sup>13</sup> Voorontwerp voorkeursbesluit, pag. 9.

<sup>14</sup> Het is evident dat een ander alternatief slechts kan worden weerhouden indien blijkt dat dit alternatief eveneens geen betekenisvolle aantasting van het betrokken gebied tot gevolg heeft, dit omwille van het feit dat dergelijke alternatieven nu reeds voorhanden zijn.

<sup>15</sup> Nautische studie, conclusie, pag. 44.

<sup>16</sup> Nautische studie, pag. 22-23.

<sup>17</sup> Nautische studie, pag. 26.

<sup>18</sup> Nautische studie, pag. 31.

<sup>19</sup> Nautische studie, pag. 21: ‘Een gemiddelde score boven 3 voor moeilijkheid / concentratie wil zeggen dat het manoeuvre moeilijk tot onuitvoerbaar is. Een gemiddelde score voor reserve hoger dan 3 is er enkel voor het alternatief Visart wat er op wijst dat de loodsen de reserves bijna in alle alternatieven (gemiddeld) als nog voldoende schatten. Merk op dat dit bij ZW6 niet meer het geval is.’

<sup>20</sup> Nautische studie, pag. 24.

<sup>21</sup> Nautische studie, pag. 33.

<sup>22</sup> Nautische studie, pag. 41.

Het onderzoek stelt verder dat een nautisch minder goed scorend alternatief meer risico's met zich meebrengt, zoals een grotere kans op een botsing met de oevers; een grotere kans op een aanvaring tussen schepen onderling; een grotere inzet van machine, roer, boegschroef en sleepboothulp; en het sneller bereiken van een operationele limiet. Aldus bestaat de kans dat bij extremere weercondities de toegankelijkheid van en naar de achterhaven niet altijd verzekerd kan worden.<sup>23</sup>

11. Leefbaarheid. Zoals reeds aangegeven heeft de raad bij het alternatief 'Visart' vragen inzake de impact op de leefbaarheid. De raad verwijst hierbij naar de revitaliseringsstudie, die nadrukkelijk de problematiek van ruimtelijke versnippering en barrièrewerking aanhaalt: *'De vier wijken van Zeebrugge zijn op dit moment erg geïsoleerd van elkaar, niet alleen puur ruimtelijk, maar ook sociaaleconomisch zijn de dynamieken van de wijken erg verschillend en onsamenhangend. Fysiek zijn de wijken van elkaar afgesneden door grote infrastructuren die tot stand kwamen door de havenontwikkeling en de toeristische ontwikkeling van de kust.'*<sup>24</sup> De revitaliseringsstudie benadrukt dat de locatie van de nieuwe sluis een grote impact zal hebben op de fysieke en mentale verbinding van de wijken en de leefbaarheid van de wijken: *'Bovenal speelt een bedachtzame keuze voor de sluis en Nx een vitale rol in de leefbaarheid van Zeebrugge als een stedelijk geheel.'*<sup>25</sup>

De raad meent dat het gekozen voorkeursalternatief de ruimtelijke versnippering tussen Zeebrugge Stationswijk en Zeebrugge Dorp verder bestendigt en aldus een belangrijke impact heeft op de leefbaarheid. SARO verwijst naar de revitaliseringsstudie: *'De Visartsluis-variant en het Carcokes-alternatief hebben grote nadelen voor de herontwikkeling van Zeebrugge als kwalitatieve woon-, werk- en badplaats. De Visartsluis wordt immers aangelegd ter hoogte van de huidige. Hierdoor blijft of vergroot zelfs de fysieke onderbreking van de Kustlaan en van de kruising van lokaal verkeer met de kustwandeling. ... Samengevat zal de keuze voor de Visart- of Carcokes-variant de ontwikkeling van een veilig en kwalitatief verbindend raamwerk en van de vooropgestelde cruciale plekken aanzienlijk bemoeilijken.'*<sup>26</sup>

De bezorgdheden inzake ruimtelijke versnippering en leefbaarheid blijken ook uit het verslag van de consultatie van de leden van het actorenoverleg en de bewoners. Voor het alternatief 'Visart met Nx in tunnel' wordt gewezen op de impact op de leefgemeenschap Zeebrugge en de vrees voor fragmentatie: *'de sluis vormt een barrière tussen strand/stationswijk en dorp/visserswijk'*. Verder wordt ook het insluiten van de dorpskern en jachthaven aangehaald als nefast voor de leefbaarheid van Zeebrugge.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Nautische studie, pag. 44-45.

<sup>24</sup> Revitaliseringsstudie, pag. 24.

<sup>25</sup> Revitaliseringsstudie, pag. 33 en 261.

<sup>26</sup> Revitaliseringsstudie, pag. 266-267.

<sup>27</sup> Verslag consultatie geïntegreerd onderzoek, pag. 6.