

ADVIES
VAN 16 DECEMBER 2020
OVER DE STARTNOTA GEWESTELIJK RUP
RINGPARK ZUID ANTWERPEN

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	2
III.	PLANDOELSTELLINGEN	2
IV.	ALTERNATIEVEN	4
V.	PLAN-MER	4
VI.	RINGPARK ALS ECOLOGISCHE CORRIDOR	5

I. SITUERING

1. SARO ontving op 7 november 2020 een adviesvraag van minister Zuhal Demir over de startnota van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Ringpark Zuid Antwerpen'.¹ De adviestermijn bedraagt zestig dagen.

Het departement omgeving (Peter David) gaf op de SARO werkgroep van 25 november 2020 toelichting bij het ontwerp RUP. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de raad op 16 december 2020, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.

2. Het geplande gewestelijk RUP Ringpark Zuid Antwerpen moet de herinrichting van de verkeerswisselaar Antwerpen Zuid (ook wel Knoop Zuid of Spaghettiknoop) mogelijk maken, met hieraan gekoppeld leefbaarheidsdoelstellingen alsook stadsontwikkelingsprojecten.

De 'heraanleg van de Spaghettiknoop' maakt deel uit van het Masterplan 2020 en past binnen het Toekomstverbond. De Vlaamse Regering sloot op 15 maart 2017 een Toekomstverbond met de burgerbewegingen en de stad Antwerpen voor een bereikbare en leefbare Antwerpse regio. Medio 2017 werden vijf ontwerpteam aangeduid. Elk team kreeg de opdracht om voor een zone van de ring een lange termijn ruimtelijk masterplan te ontwerpen en daarbinnen een aantal concrete eerste fase leefbaarheidsprojecten uit te werken.

In juni 2018 heeft de Vlaamse Regering 18 leefbaarheidsprojecten geselecteerd die uitgevoerd zullen worden. Daaronder ook de leefbaarheidsprojecten Park Knoop Zuid en kap A112/Jan de Voslei. Om deze projecten in de toekomst te kunnen realiseren, is een ruimtelijk uitvoeringsplan nodig.^{2 3}

3. De doelstellingen van het geplande gewestelijk RUP zijn:

- 1° Het garanderen van stedelijke multimodale bereikbaarheid. Het realiseren van kwalitatieve verbindingen voor actieve weggebruikers. Antwerpen-Zuid verder laten ontwikkelen als belangrijk openbaar vervoersknooppunt. Bijdragen aan de ambitieuze modal shift zoals afgesproken in het Toekomstverbond.

- 2° Het garanderen van landschappelijke kwaliteit van de groenzones. Het realiseren van betekenisvolle groengebieden met een belangrijke ecologische en/of recreatieve waarde, verbonden met de omliggende groengebieden. Het voorzien van waterbuffering binnen het plangebied in het kader van de waterproblematiek van de omliggende wijken.

- 3° Het garanderen van leefomgevingskwaliteit. Het verhogen van de leefomgevingskwaliteit in de omgeving van de knoop door rekening te houden met aspecten van leefkwaliteit in de omgeving zoals geluid, lucht, gezondheid, klimaat, biodiversiteit, water, etc. Het mogelijk maken van de overkappings- en ander leefbaarheidsmaatregelen.

- 4° Selectief verdichten door duurzame stadsontwikkelingen in de omgeving van multimodale knooppunten. Het realiseren van bijkomende ontwikkeling op multimodaal bereikbare locaties in functie van een ambitieuze modal shift. Het realiseren van sterke en levendige

¹ <https://omgeving.vlaanderen.be/grup>

² Startnota, pag.2

³ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-view/5E6A75945A2F5800080002D3>

stadsranden in functie van aangename en sociaal-veilige (nieuwe) publieke ruimte.⁴

4. Het gewestelijk RUP voorziet een drietal stadsontwikkelingsprojecten in het plangebied van het Ringpark Zuid. Het gaat om een gemengde stedelijke ontwikkeling ter hoogte van de overkapping van de A12 en ter hoogte van de zone van de Oude Singel en de herinrichting van de zone voor gemeenschapsvoorzieningen Emiel Vloorsstraat.⁵

De startnota onderbouwt dit onder meer als volgt: *'Door het compacteren van de zuidknoop en het omkeren van het aansluitingscomplex van de A112 komt er heel wat ruimte vrij voor nieuwe stedelijke ontwikkelingen. De overkapping van de A112 creëert daarbij de voorwaarden om een nieuwe ontwikkeling te kunnen realiseren op deze locatie. De hoofdbestemming is hier wonen met als nevenbestemmingen kantoren, handel, publieke voorzieningen.'*

II. ALGEMENE BEOORDELING

5. SARO wenst volgende aandachtspunten te formuleren bij de voorliggende startnota van het gewestelijk RUP 'Ringpark Zuid Antwerpen':
 - a. De raad ondersteunt de plandoelstellingen inzake het garanderen van stedelijke multimodale bereikbaarheid, landschappelijke kwaliteit en leefomgevingskwaliteit. Voor wat betreft de doelstelling inzake de geplande stadsontwikkelingen vraagt de raad verdere onderbouwing van deze doelstelling onder meer in het kader van a) de strategische visie BRV en de door de Vlaamse Regering beoogde ruimtelijke omslag en b) een volwaardige visie inzake de uitbouw van een ringparklandschap (deel III).
 - b. De raad vindt het een belangrijke tekortkoming van voorliggende startnota dat geen locatie-alternatieven en geen programma-alternatieven in de startnota worden opgenomen voor de geplande stadsontwikkelingsprojecten (deel IV).
 - c. De raad vraagt aandacht voor de impact van voorliggend gewestelijk RUP op milieu en natuur en wijst op het belang van een volwaardige integratie van de effectbeoordelingen in voorliggend ruimtelijk planproces (deel V).
 - d. Tenslotte vraagt de raad dat volwaardig ingezet wordt op de realisatie van het Ringpark als een kwalitatieve landschappelijke omgeving met een belangrijke ecologische corridorfunctie (deel VI).

III. PLANDOELSTELLINGEN

6. De raad vraagt verdere verduidelijking en onderbouwing van de mate waarin de beoogde doelstellingen van het RUP - en meer specifiek de geplande stadsontwikkelingsprojecten met een gevoelige uitbreiding van het ruimtebeslag - kaderen binnen de strategische visie van het BRV en de door de Vlaamse Regering beoogde ruimtelijke omslag of bouwshift.

De startnota stelt dat de integrale benadering met de vier plandoelstellingen (cf. par. 3 van dit advies) *'een logisch gevolg is van de verscheidenheid aan concrete doelstellingen die vooropgesteld worden, en die uitvoering geven aan de doelstellingen uit het BRV (Beleidsplan Ruimte Vlaanderen)'*.

De raad merkt op dat er nog geen goedgekeurd BRV is dat in de toekomst de rechtsgrond zal vormen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ook de strategische visie BRV vormt op dit moment geen rechtsgrond voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Er is immers pas een BRV als de strategische visie BRV samen met de beleidskaders worden

⁴ Startnota pag. 43

⁵ Startnota pag. 48

goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Met het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 zet de Vlaamse Regering evenwel volop in op het realiseren van een ruimtelijke omslag waarbij een beter evenwicht wordt nagestreefd tussen kwaliteitsvol wonen, ondernemen en het beschermen van de open ruimte. Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag moet tegen 2040 zijn teruggedrongen tot 0 hectare.

In zijn advies bij de beleidsnota omgeving 2019-2024 benadrukte SARO dat de raad de beoogde ruimtelijke omslag ondersteunt, zoals die vertaald werd in de principes en de doelstellingen van de strategische visie BRV. In het kader van de beoogde bouwshift is een krachtig beleid noodzakelijk waarbij ingezet wordt op volgende vier strategische aandachtspunten, die alle vier moeten gerealiseerd worden en dit in een samenhangend geheel: a) het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag, b) een meer kwalitatieve invulling van de ruimte, met aandacht voor verweving van functies, c) het neutraliseren van slecht gelegen juridisch aanbod en d) herlokalisatie of ruimtelijk herstel.

7. De raad vraagt verdere verduidelijking en onderbouwing van de beoogde stedelijke ontwikkelingen in de twee geplande stadsontwikkelingszones in het kader van de uitbouw van een ringlandschap. Voor de zone ter hoogte van de overkapping van de A12 stelt de startnota; *‘De totale bruto vloeroppervlakte voor deze zone die voortkomt uit het ontwerp onderzoek situeert zich tussen de 60 000 en 80 000m². Een mogelijke programmamix in functie van de gewenste gemengde woonontwikkeling zou kunnen bestaan uit 50 000 m² wonen, 10 000 m² voorzieningen en 20 000 m² bedrijvigheid waaronder kantoren.’*

Voor de geplande gemengde stedelijke ontwikkeling in de zone ter hoogte van de Oude Singel is de onderbouwing ook summier: *‘In functie van de doelstelling van een gemengde stedelijke ontwikkeling dient een minimum aandeel wonen te worden voorzien en een maximaal toegelaten aandeel kantoren met hierbij ook een minimum en maximum opgelegde oppervlakte aan (grootschalige) voorzieningen. De totale bruto vloeroppervlakte voor deze zone die voortkomt uit het ontwerp onderzoek situeert zich tussen de 47 000 en 79 000 m². Een mogelijke programmamix in functie van de gewenste gemengde stedelijke ontwikkeling zou kunnen bestaan uit 38 000 m² wonen, 11 000 m² voorzieningen en 30 000 m² kantoren’.*⁶

De raad meent dat bovenstaande ontwikkelingen moeten ingebed worden in een brede visie voor het gehele Ringpark wat betreft de gewenste stedenbouwkundige ontwikkelingen inzake wonen en werken. Dit impliceert een volwaardige onderbouwing van de totale behoeften inzake ruimte voor wonen, bedrijvigheid en voorzieningen. Op basis van deze globale behoefte kan er een visie worden ontwikkeld inzake het beter benutten van het bestaand ruimtebeslag, een meer kwalitatieve invulling van de ruimte met aandacht voor verweving van functies, en ruimtelijk herstel. Indien er nood is aan het aansnijden van niet bebouwde ruimte dan moet er onderzoek gebeuren naar de verschillende locatie-alternatieven waarbij ten slotte op een transparante manier een afweging wordt gemaakt van meest geschikte locaties (zie ook deel IV. Alternatieven). Pas nadat deze afwegingen zijn gemaakt heeft ontwerp onderzoek zin en kan dit gekaderd worden.

De brede visie moet het houvast creëren voor de stedelijke ontwikkelingen in het Ringpark waarbij de drie redenen (zie verder startnota) elkaar kunnen aanvullen en versterken: *‘Naast het creëren van ademruimte en nieuwe verbindingen is “stad maken” ook één van de vier basisconcepten uit de ambitienota van de intendant. “Stad maken” in de ringzone doen we om verschillende redenen: - creëren van een veilige en attractieve publieke ruimte met sterke en levendige randen; - bijdragen tot een ambitieuze modal split van 50/50 in de regio door te bouwen op multimodaal bereikbare locaties en brownfields, herstructureren en verdichten van bestaande percelen in de ringzone in plaats van in het buitengebied; - in de verwachting een stuk return op het vastgoed te kunnen*

⁶ Startnota pag. 51

*realiseren om te herinvesteren in de volgende fase van leefbaarheidsprojecten.*⁷

Een belangrijke doelstelling is bovendien dat het Ringpark een volwaardige ecologische verbinding moet vormen tussen de grote parken en dat de waardevolle natuurgebieden een belangrijke functie hebben in de waterhuishouding van de stad.⁸ Groen en water zijn sturende en stuwende krachten van een succesvol stedelijk ontwikkelingsmodel (zie verder deel VI).⁹

IV. ALTERNATIEVEN

8. Hoofdstuk 2.4 van de startnota gaat in op de alternatieven en varianten. De startnota stelt dat er geen locatie-alternatieven moeten worden beschouwd aangezien *'dit GRUP gaat over de herconfiguratie van de verkeerswisselaar R1-A12 met op- en afrittencomplex alsook op het verbeteren van de leefbaarheid in de omgeving en het mogelijk maken van duurzame stadsontwikkeling op de voorgestelde locaties'*.¹⁰ Ook worden in de startnota geen programma-alternatieven geformuleerd.

De startnota verduidelijkt verder dat - in het kader van de advies- en inspraakprocedure op de startnota - alternatieven of varianten kunnen voorgesteld worden. Alle redelijke alternatieven en varianten zullen vervolgens in het plan-MER op gelijkwaardige wijze worden onderzocht.

De raad vindt het een belangrijke tekortkoming van voorliggende startnota dat geen locatie-alternatieven en geen programma-alternatieven in de startnota worden opgenomen voor de geplande stadsontwikkelingsprojecten (ter hoogte van de overkapping van de A12, de zone van de Oude Singel en de zone voor gemeenschapsvoorzieningen Emiel Vloorsstraat).

Artikel 2.2.4,§2 van de VCRO bepaalt dat de startnota van een gewestelijk RUP een beknopte beschrijving bevat van de alternatieven voor het ontwerpplan of voor onderdelen ervan, die de initiatiefnemer heeft overwogen, en een beknopte beschrijving van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven. Zoals reeds eerder gesteld in dit advies (par. 7) is het - wat betreft de geplande stadsontwikkelingsprojecten - noodzakelijk dat vanuit een behoeftenraming onderzoek gebeurt naar de verschillende locatie-alternatieven waarbij tenslotte op een transparante manier een afweging wordt gemaakt van meest geschikte locaties.

Het is bovendien geen correcte werkwijze dat pas naar aanleiding van de advies- en inspraakprocedure alternatieven kunnen worden ingebracht; laat staan dat deze alternatieven moeten aangereikt worden door derden. Dit betekent bovendien dat de diverse adviesinstanties zich niet hebben kunnen uitspreken over de diverse varianten. Het is aan de opdrachtgever van het gewestelijk RUP om de diverse alternatieven uit te werken en de voor- en nadelen ervan te duiden in de startnota.

V. PLAN-MER

9. De raad vraagt aandacht voor de impact van voorliggend gewestelijk RUP op milieu en natuur en wijst op het belang van een volwaardige integratie van de effectbeoordelingen in voorliggend ruimtelijk planproces.

De startnota verduidelijkt dat de potentieel negatieve milieu-impact van het plan vooral gekoppeld is aan de weginfrastructuur en de stadsontwikkelingsprojecten. De voorgestelde methodiek per discipline legt de focus op de beoordeling van de effecten van het gegenereerde verkeer, de weginfrastructuur en het autoverkeer dat ervan gebruik maakt.¹¹

⁷ Startnota pag. 53

⁸ Startnota pag.17

⁹ Ruimte geven aan de stad. Inspiratienota voor het nieuw Strategisch Ruimteplan Antwerpen

¹⁰ Startnota pag. 52 e.v.

¹¹ Startnota pag. 69

Voor de stedelijke stadsontwikkelingsprojecten hebben de aard en de omvang van de stedelijke ontwikkelingen een belangrijke impact op de gegenereerde verkeersvraag en de hieraan gerelateerde milieueffecten (o.a. geluid, lucht, gezondheid en klimaat). De startnota verduidelijkt dat zal worden gewerkt met enerzijds een scenario met een minimale verkeersgeneratie en anderzijds een maximale verkeersgeneratie (worst-case scenario). Dit laatste scenario gaat uit van een bebouwingsgraad van 80% van de site. Voor de zone overkapping A12 zou dit betekenen: *'9 bouwvelden met 7 bouwblokken van 8 tot 13 bouwlagen en een gevelhoogte van 25 tot 40 meter'*. Het minimale scenario wordt niet expliciet benoemd in de startnota; er is wel sprake van dat *'momenteel wordt uitgegaan van een invulling met weinig verkeersgenererende of sterk OV-gerichte functies'*.¹²

De raad wijst op het belang om volwaardig aandacht te hebben voor de impact van de geplande ontwikkelingen op het milieu zoals luchtkwaliteit en geluidshinder. De planzone wordt nu reeds geconfronteerd met een zeer urgente problematiek inzake luchtkwaliteit en geluidsoverlast.¹³ De raad vraagt in die zin verder te verduidelijken wat wordt bedoeld met volgende bepaling in de startnota (pag. 78): *'Bij de uitwerking dient er over gewaakt dat de 'worst-case'-benadering geen opeenstapeling van uiterst negatieve aannames mag vormen wat dreigt te resulteren in een extreem negatieve benadering. Daarom dienen ook zeker de positieve aspecten belicht te worden van een gebundelde ontwikkeling in een stedelijke stationsomgeving tegenover een andere locatie (met bv. Impact op modal split, verplaatsingsafstand, e.d.).'*

In functie van de resultaten van het plan-MER zal een keuze moeten worden gemaakt tussen de verschillende scenario's (vork met aan het ene uiterste het minimale scenario en aan het andere uiterste het maximale scenario) én dit gekoppeld aan volwaardige flankerende maatregelen. De startnota verduidelijkt alvast dat *'park 'Park Knoop Zuid' zal ontworpen worden als een heuvellandschap om de impact van geluid en lucht te verminderen ... In afwachting en ter voorbereiding van een volgende fase van de overkapping zorgt de inrichting van de bermen voor het verminderen van de geluidsoverlast en de luchtvervuiling in de onmiddellijke omgeving van de Ring.'*¹⁴

VI. RINGPARK ALS ECOLOGISCHE CORRIDOR

10. De raad vraagt tenslotte dat volwaardig ingezet wordt op de realisatie van het Ringpark als een kwalitatieve landschappelijke omgeving met een belangrijke ecologische corridorfunctie. Volgens de startnota is immers een belangrijke doelstelling van het geplande gewestelijk RUP het realiseren van betekenisvolle groengebieden met een belangrijke ecologische en/of recreatieve waarde, verbonden met de omliggende groengebieden.¹⁵ Ringpark Knoop Zuid wordt gepland als een kwalitatieve landschappelijke omgeving met een belangrijke ecologische corridorfunctie als ecologische connectie tussen waardevolle ecologische landschappen; in het bijzonder het garanderen en opwaarderen van de primaire ecologische corridor langs het ringspoor, die de Groene Singel en de Hobokense polder met elkaar verbindt.

Het plangebied bestaat grotendeels uit biologisch waardevolle graslanden.¹⁶ Verschillende zones zijn aangeduid als permanent historisch grasland.^{17 18} De belangrijkste ecologische zone van het plangebied is de 'Konijnenwei'. Met het voorliggend RUP wordt deze zone door de verlegde Singel

¹² Startnota pag.78

¹³ Geluidsbelastingskaart wegverkeer

<https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/b76e97a9-4dd9-4b48-9c84-e212ac5180dc>

¹⁴ Startnota pag.17

¹⁵ Startnota pag.26

¹⁶ Biologische waarderingskaart

<https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/api/fiches/stukken/7217f16f-24bb-44ce-94f0-35e64928d68b>

¹⁷ met aanduiding type HP*: Soortenrijk permanent cultuurgrasland met relictten van halfnatuurlijke graslanden

¹⁸ Het betreft graslanden die beschermd zijn door de natuurwetgeving (verboden te wijzigen, zowel mechanisch, chemisch als door afbranden, evenals verbod op wijzigen reliëf en verbod op doorzaaien).

ecologisch geïsoleerd van de primaire ecologische corridor langsheen het ringspoor en wordt ze dus een bijkomende 'ingesloten ruimte'. Een mitigerende maatregel kan mogelijks bestaan uit een ecologische onderdoorgang onder de verlegde Singel naar de spoorwegberm. Bovendien zullen de geplande stedelijke ontwikkelingen op de Konijnenwei een negatieve impact hebben op de ecologische waarde van de Konijnenwei, alsook op de hydrologische functie (waterbuffering en -insijpeling). Een groot deel van het plangebied is aangeduid als 'mogelijks overstromingsgevoelig gebied'.¹⁹ Het geplande stedelijk ontwikkelingsproject voorziet bovendien langsheen de volledige oostzijde van de Konijnenwei hoogbouw.

Het is ten slotte onduidelijk hoe de ecologische corridorfunctie van het Ringpark Zuid zal geoptimaliseerd worden als schakel tussen het ringpark Groene Vesten en de Hobokense Polder.

Volledigheidshalve verwijst de raad naar de ambities inzake stedelijke natuur zoals verwoord in de beleids- en begrotingstoelichting omgeving 2021: *'(Rand)stedelijke landschaps- en natuurontwikkeling is een prioriteit om de groeiende steden en gemeenten leefbaar en aantrekkelijk te maken. Stedelijke natuur biedt een oplossing voor klimaatverandering, verdroging, verdichting, luchtvervuiling, stedelijke hitte-eilandeffecten, geluidspollutie en bevordert het welzijn en de sociale cohesie. Ik wil daarom 'topnatuur' brengen in de directe nabijheid van de burger in de steden en dorpen, die toegankelijk en beleefbaar is. ... Om inzicht te krijgen in de eigenheid van stedelijke natuur en een dynamisch ontwikkelingskader hiervoor te creëren, start ik met een multidisciplinair onderzoek 'Cities Thinking Like a Forest (CTLF)'– steden en dorpen die denken als een woud ... Ringpark Groene Vesten in Antwerpen is het pilootproject waar het onderzoek CTLF in praktijkcontext uitgewerkt zal worden. Het ingrijpende stadsontwikkelingsproject zal de broedkamer zijn om kennis en praktijkervaring op te doen en concrete voorbeelden te realiseren, die we kunnen uitrollen naar andere steden en gemeenten. Het is het eerste segment van de Antwerpse ring waar onder leiding van de overkappingsintendant concrete leefbaarheidsmaatregelen zullen uitgevoerd worden, waarbij vanaf 2021 innovatieve stedelijke natuur (ook buurnatuur) in de aanpalende wijken zal gerealiseerd worden.'*²⁰

Volledigheidshalve herinnert SARO er aan dat bij de opmaak van een gewestelijk RUP de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen. Conform artikel 1.1.4 van de VCRO wordt er rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

¹⁹ Overstromingskaart

<https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/api/fiches/stukken/93960e00-87d8-4fac-932b-492ab834951d>

²⁰ <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1614157>