

ADVIES
VAN 8 APRIL 2020
OVER DE ALTERNATIEVENONDERZOEKSNOTA VOOR
HET COMPLEX PROJECT NOORD-ZUIDVERBINDING LIMBURG

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	VERBREDE AANPAK	2
IV.	MISSIE, BOUWSTENEN EN AMBITIES	3
V.	TE ONDERZOEKEN ALTERNATIEVEN	4

I. SITUERING

1. SARO ontving op 2 maart 2020 een adviesvraag over de alternatievenonderzoeksnota (verder AON) betreffende het complex project 'Noord-Zuidverbinding Limburg'.¹ Het advies werd verwacht tegen uiterlijk 15 april 2020. Met voorliggend advies komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn.
2. De Vlaamse Regering keurde op 26 maart 2018 de startbeslissing voor dit complex project goed. De startnota stelt vast dat de oplossing van de complexe leefbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen in de regio niet louter sectoraal kunnen worden gerealiseerd. Dat heeft niet alleen te maken met de verwevenheid van de bereikbaarheidsproblemen met de leefbaarheidsproblemen (o.a. geluid, luchtkwaliteit, sluipverkeer, veiligheid) en ruimtelijke kwaliteit, maar ook met de overige ruimtelijke opgaven m.b.t. landschap, natuur, landbouw, water, recreatie, wonen, werken en voorzieningen. De startnota benadrukt dat het essentieel is dat de diverse ruimtelijke opgaven (mobiliteit, natuur, landbouw, landschap, kernontwikkeling) geïntegreerd worden aangepakt.

*De algemene doelstelling van dit project is: 'te komen tot een duurzame, geïntegreerde mobiliteitsoplossing ten voordele van de gehele regio en het betrokken gebied in het bijzonder. De scope van deze opgave is evenwel breder dan louter het verkeerskundige. Naast het oplossen van de verkeers – en bereikbaarheidsproblematiek gaat het ook om de leefkwaliteit (mens), de natuur, het landschap, de landbouw en de economie. Bij de oplossing zal maximaal rekening worden gehouden met de diverse en verschillende belangen/ambities van alle actoren. Het doel is om gezamenlijk een ruimtelijke impuls te geven aan het betrokken gebied in de vorm van een gedegen en gedragen pakket aan maatregelen, d.i. de zogenaamde gebiedsopgave.'*²

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. De raad erkent dat voorliggend complex project kadert in de beslissing van de Vlaamse Regering van 26 maart 2018 om een geïntegreerde oplossing uit te werken voor de complexe leefbaarheids- en bereikbaarheidsproblemen in de regio Noord-Zuid Limburg.

De raad vindt het positief dat dit complex project het verkeerskundig aspect en de bereikbaarheidsproblematiek koppelt aan een brede maatschappelijke visie waarbij meerdere aandachtspunten worden betrokken. Het is tevens positief dat de verschillende alternatieven op tafel liggen en evenwaardig behandeld zullen worden.

De raad legt in voorliggend advies de nadruk op volgende aandachtspunten:

- De raad ondersteunt de verbrede aanpak en vraagt – in het kader van de beoogde duurzame mobiliteit – om voor alle deelzones het onderzoek op een voldoende gedetailleerde doch wel

¹ www.noordzuidlimburg.be/aon

² <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/521af09e-dec1-11e9-aa72-0242c0a80002>

op strategische niveau te voeren, zowel wat betreft de N74, de Spartacus Lijn 3, de fiets- (F74) en voetgangersmobiliteit alsook de oost-west oversteekbaarheid van de N74 zelf. SARO legt tevens de nadruk op duurzame ruimtelijke ontwikkeling (zie deel III).

- De raad heeft veel vragen bij het complex geheel van ambities en bouwstenen waarbij dan nog eens een differentiatie wordt gemaakt tussen 'vaste', 'sturende' en 'volgende' bouwstenen. Deze werkwijze leidt er toe dat momenteel de concrete doelstellingen van voorliggend complex project niet duidelijk zijn (zie deel IV).
- De raad ondersteunt de zeven te onderzoeken alternatieven en meent dat ze een brede 'range' van alternatieven omvat in het kader van voorliggend complex project. De raad vraagt om alle alternatieven op alle aspecten, doch wel strategisch te onderzoeken zodanig dat alle alternatieven (o.a. impact op land- en tuinbouw, natuur, economie: productiebedrijven en detailhandel) op een volwaardige manier aan elkaar worden afgewogen (zie deel V).

III. VERBREDE AANPAK

4. De AON formuleert de missie dat Noord-Zuid Limburg meebouwt aan een sterke en aantrekkelijke regio met meer kwaliteiten voor wonen, werken, ondernemen, natuur en recreatie. Noord-Zuid Limburg zal hierbij inzetten op duurzame mobiliteit én duurzame ruimte.

De raad vindt het positief dat de alternatievenonderzoeksnota het belang benadrukt van een verbrede aanpak. De raad ondersteunt de vier krachtlijnen: 1° Noord-Zuid Limburg als katalysator voor een transitie naar duurzame mobiliteit, 2° Noord-Zuid Limburg als een robuust en vernieuwend stedelijk systeem, 3° Noord-Zuid Limburg als geïntegreerd project met maatschappelijke meerwaarde als inzet en 4° Noord-Zuid Limburg als gezamenlijke beweging met daadwerkelijke engagementen.

5. De raad ondersteunt tevens de ambitie om - in het kader van een duurzame mobiliteit - zowel de wegverbinding N74 als de Spartacus Lijn 3 als sturende bouwstenen voorop te stellen. Ze vormen de basis voor de alternatieven in de AON.

De raad vraagt om dit uitgangspunt volwaardig te bewaken doorheen de gehele AON. Voorliggend complex project heeft als algemene doelstelling te komen tot een duurzame geïntegreerde mobiliteitsoplossing ten voordele van de gehele regio en het betrokken gebied in het bijzonder. Vanuit deze doelstelling is het belangrijk om voor alle deelzones het onderzoek afdoende te voeren, zowel wat betreft de N74, de Spartacus Lijn 3, de fiets- (F74) en voetgangersmobiliteit, alsook de oost-west oversteekbaarheid van de N74 zelf, en dit met het oog op het uitwerken van een gedragen oplossing. Bij de onderzoeken moet ook aandacht gaan naar de impact op de toegang tot Hasselt en het in beeld brengen van oplossingen.

Volledigheidshalve wenst SARO het belang te benadrukken van een volwaardige afstemming van voorliggend plan met het mobiliteitsplan dat voor de vervoerregio Limburg wordt opgemaakt. Het regionaal mobiliteitsplan legt de globale mobiliteitsvisie voor een langere termijn vast voor de vervoerregio, en dat voor alle vervoersmodi. Dat plan doet onder andere uitspraken over de belangrijke mobiliteitsuitdagingen van de regio, tekent het openbaar vervoersnetwerk uit en stelt maatregelen ter verbetering van de doorstroming, de verkeersveiligheid en het fietsbeleid voor.³

6. De AON legt niet alleen de nadruk op een transitie naar een duurzame mobiliteit maar ook op duurzame ruimte.⁴ NZL wordt aangegrepen om de regio van Hasselt tot Pelt een wervend, meer gericht, duurzaam en vooruitstrevend toekomstbeeld te geven.⁵

³ <https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid/vervoerregios>

⁴ AON, pag.33

⁵ AON, pag.34

De AON stelt: *‘Als gebiedsprogramma voor de regio koppelt NZL het mobiliteitsvraagstuk ook aan een vooruitstrevend ruimtelijk project voor de regio. Met de ambitie om het bestaand ruimtebeslag intensiever te gebruiken en de druk op de open ruimte te verminderen biedt het Vlaams ruimtelijk beleid hiervoor een belangrijk kader.’* De raad merkt op dat de AON (pag. 35) onderscheid maakt tussen het ‘gebiedsprogramma NZL’ en ‘het project NZL’. De raad vraagt verdere duiding van dit onderscheid. Het is onduidelijk welke overheden het geselecteerde gebiedsprogramma zullen uitvoeren (engagement) en hoe dit zal worden verankerd in voorliggend complex project. Nergens in de AON wordt duidelijk gemaakt voor welke punten het CP NZL trekker (en financierder) gaat zijn, en voor welke punten wordt gerekend op initiatief (en middelen) van anderen.

Essentieel is bovendien de noodzakelijke afstemming van dit complex project met de bepalingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, het provinciaal ruimtelijk beleidsplan, de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. Het kan niet de bedoeling zijn dat in het kader van voorliggend complex project deze ruimtelijk beleidsplannen ‘overruled’ zouden worden. Zo biedt met name de Spartacus Lijn 3 de mogelijkheid om de doelstelling ‘verdichten aan knooppunten van openbaar vervoer’ waar te maken.

IV. MISSIE, BOUWSTENEN EN AMBITIES

7. ‘Zoals reeds gesteld, formuleert de AON de missie dat Noord-Zuid Limburg meebouwt aan een sterke en aantrekkelijke regio met meer kwaliteiten voor wonen, werken, ondernemen, natuur en recreatie. Noord-Zuid Limburg zal hierbij inzetten op duurzame mobiliteit én duurzame ruimte. De AON formuleert 9 ambities die als kompas en toetsingskader dienen. De raad ondersteunt deze 9 ambities. Deze ambities worden vervolgens gekoppeld aan 21 bouwstenen (9 vaste bouwstenen, 2 sturende bouwstenen en 10 volgende bouwstenen). Omtrent de vaste bouwstenen stelt de AON (pag. 53): *‘De vaste bouwstenen maken sowieso deel uit van het Gebiedsprogramma NZL en zijn allemaal opgenomen in elk voorliggend alternatief. De vaste bouwstenen zijn dan ook niet sturend en vragen geen ‘strategische’ afwegingen. In deze fase van het onderzoek hebben ze daarom geen invloed op de keuze van het voorkeursalternatief. In de AON worden ze slechts beknopt beschreven.’*

Tussen sommige bouwstenen en ambities wordt een link gelegd; tussen andere bouwstenen en ambities dan weer niet. Hierdoor ontstaat een onduidelijk kluwen die moeilijk te interpreteren valt. De huidige grafiek⁶ biedt momenteel geen enkele meerwaarde. Het is onduidelijk hoe de ambities ook effectief zullen worden gerealiseerd.

8. De raad heeft veel vragen bij dit complex geheel van ambities en bouwstenen waarbij dan nog eens een differentiatie wordt gemaakt tussen ‘vaste’, ‘sturende’ en ‘volgende’ bouwstenen. Bovendien merkt de raad op dat de AON stelt dat de ‘vaste’ bouwstenen in deze fase van het onderzoek niet van invloed zijn op de keuze van het voorkeursalternatief. Ze worden in de AON zeer beknopt omschreven; pas bij het uitwerken van het voorkeursalternatief zullen deze vaste bouwstenen de nodige aandacht krijgen. Dit betekent dat er momenteel nog heel wat onduidelijkheden zijn omtrent dit complex project (zie verder hieronder). Bovendien wordt het gehele proces daardoor zeer ingewikkeld en verhoogt het geenszins de beoogde transparantie.
9. Ambitie 9 is gericht op de land- en tuinbouw: *‘Noord-Zuid Limburg zoekt afstemming met de aanwezige land- en bosbouw en gaat op zoek naar kansen voor het versterken en verbreden van de landbouwstructuur’*. De raad merkt op dat het zeer onduidelijk is hoe deze doelstelling ook effectief zal worden gerealiseerd met voorliggend complex project. Deze ambitie wordt immers gekoppeld aan de bouwsteen 6 ‘het regionaal bedrijventerrein Europark’, de bouwsteen 9 ‘de voormalige spoorwegbinding’ en de bouwsteen 11 ‘de kazerne’. Het is onduidelijk wat dit

⁶ AON, pag. 54

concreet inhoudt voor de landbouw en in welke mate het ook de bedoeling is om strategische landbouwgebieden te vrijwaren.

10. Anderzijds is er ook nog veel onduidelijkheid over de natuurdoelstellingen voor wat betreft de 'volgende' bouwsteen inzake de realisatie van een Europese ecologische corridor, de 'vaste' bouwsteen inzake het groenblauwe netwerk en de afstemming van beide bouwstenen met het reguliere natuurbeleid (o.a. IHD-doelstellingen) en het geheel aan milderende en compenserende maatregelen (die gekoppeld zullen zijn aan de uiteindelijke keuze van het voorkeursbesluit). Eén van de 'volgende' bouwstenen (bouwsteen 10) betreft de realisatie van een Europese ecologische corridor. Tussen het Nationaal Park Hoge Kempen en Bosland wordt gezocht naar een ecologische verbinding over de twee militaire domeinen (Kamp van Beverlo en Schietveld Helchteren). Daarnaast formuleert de AON een vaste bouwsteen wat betreft het realiseren van groenblauwe netwerken. Bij de aanleg van nieuwe infrastructuur zal niet enkel ruimte worden voorzien voor de waterloop, maar ook voor continuïteit van de vallei. Ter hoogte van de kruising met de regionale wegverbinding N74 of de nieuwe openbaar vervoerverbinding met de Grote Winterbeek, Mangelbeek, Rode Beek, Laambeek en Bolisserbeek zal de realisatie van een ecologische verbinding worden onderzocht.

Zoals reeds eerder aangehaald in dit advies (zie par. 8) zal pas bij de uitwerking van het voorkeursalternatief op projectniveau deze vaste bouwsteen volwaardige aandacht krijgen.⁷ Dit lijkt te laattijdig en een tekortkoming van voorliggende AON. Het geïntegreerd effectenonderzoek dat op basis van de alternatievennota wordt gevoerd, dient overeenkomstig het Decreet betreffende complexe projecten op strategisch niveau worden gevoerd, maar moet uiteraard wel voldoende uitgediept zijn zodat de impact van alle alternatieven (o.a. impact op land- en tuinbouw, natuur, economie: productiebedrijven en detailhandel) op een volwaardige manier aan elkaar afgewogen kunnen worden en op basis van de conclusies van de effectenonderzoeken een weloverwogen keuze kan worden gemaakt voor een toekomstig voorkeursbesluit. De raad stelt zich derhalve de vraag in welke mate het onderzoek naar de effecten van de vaste bouwstenen niet vroeger aan bod dient te komen.

V. TE ONDERZOEKEN ALTERNATIEVEN

11. De AON gaat uit van zeven te onderzoeken alternatieven.⁸ De raad kan deze zeven alternatieven ondersteunen en meent dat ze een brede 'range' van alternatieven omvat in het kader van voorliggend complex project. Om een afweging tussen verschillende alternatieven mogelijk te maken voorziet de AON in een zeer breed scala aan onderzoeken.
12. Het geïntegreerde onderzoek verloopt in drie fases. In een eerste 'verfijningsfase' zullen de alternatieven worden verfijnd op basis van ontwerp- en technisch onderzoek. Gelijktijdig worden de alternatieven onderworpen aan een reeks onderzoeken om het oplossend vermogen op vlak van mobiliteit en de impact op de natuurlijke omgeving in kaart te brengen. Op basis van deze verfijningsfase kan worden besloten dat een aantal alternatieven niet verder worden geselecteerd voor verder onderzoek.

Deze gefaseerde werkwijze heeft tot gevolg dat een breed palet aan op het eerste zicht redelijke alternatieve ideeën, transparant aan bod kunnen komen in de formele (publieke) onderzoeksfase. Ook maakt deze gefaseerde werkwijze de sprong van alternatieven naar voorkeursbesluit minder groot, waarbij er stapsgewijs bestudeerd en gemotiveerd kan worden over maakbaarheid en werkzaamheid van alternatieven, wat ook het maatschappelijk draagvlak kan verhogen.

⁷ AON, pag. 27: 'Hoe bv een natuurverbinding (die in elk alternatief op dezelfde specifieke plek gerealiseerd moet worden) concreet vorm krijgt (eventueel als een smal of breed ecoduct of een korte of lange ecotunnel, ...) wordt dan in detail onderzocht.'

⁸ AON, pag. 77 e.v.

De raad dringt er op aan dat deze fasering binnen de onderzoeksfase collegiaal, gemotiveerd en in alle openheid verloopt. In het geval dat alternatieven niet maakbaar of werkzaam blijken, dan zou verder onderzoek op andere vlakken niet langer getuigen van behoorlijk bestuur.

13. De raad vraagt om alle alternatieven op alle aspecten, doch wel strategisch te onderzoeken zodanig dat alle alternatieven (o.a. impact op land- en tuinbouw, natuur, economie: productiebedrijven en detailhandel) op een volwaardige manier aan elkaar worden afgewogen. Een bezorgdheid is dat het onderzoek naar bepaalde effecten niet (cf. par. 8 van dit advies inzake vaste bouwstenen) of te beperkt (LIS en geen LER in fase 2) aan bod komen in het proces.
14. De AON kondigt aan dat in de derde fase van het onderzoek namelijk 'de integrale afweging' de resultaten van de verschillende onderzoeken zullen worden samengebracht om een afweging tussen de verschillende alternatieven mogelijk te maken. De AON meldt verder dat het eindresultaat niet enkel wordt beïnvloed door de score zelf, maar evengoed door *'het belang dat door de actoren aan de verschillende aspecten wordt gehecht. Zo zijn er bijvoorbeeld actoren die meer belang hechten aan regionale aspecten en andere aan lokale aspecten. Al deze aspecten zullen inzichtelijk in beeld gebracht worden en in een helder rapport worden neergeschreven dat wordt meegenomen in het verdere besluitvormingsproces'*.⁹ Het is niet duidelijk op welke wijze *'het belang dat door de actoren aan de verschillende aspecten wordt gehecht'* objectief zal worden afgewogen. Het is belangrijk dat de diverse actoren hun inbreng kunnen blijven doen, en dat dit weloverwogen wordt meegenomen in de beoordeling van de diverse alternatieven.

Volledigheidshalve stelt de raad vast dat de AON ook de opmaak van een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse aankondigt. Het is onduidelijkheid op welke wijze de directe, indirecte en externe effecten zullen worden gewaardeerd. Het is niet duidelijk op welke wijze deze waardering verband zal houden met de negen ambities die in het kader van het complex project werden geformuleerd.

⁹ AON, pag.136