

# Advies

Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015

Brussel, 27 februari 2015

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015

Adviesvrager: Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Ontvangst adviesvraag: 17 februari 2015

Adviestermijn: spoedadvies

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 27 februari 2015

# Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Inhoud van het verdrag</b> .....	<b>4</b>
<b>3. Beleidsproces</b> .....	<b>5</b>
<b>4. Advies</b> .....	<b>7</b>
4.1. Opportuniteiten .....	7
4.2. Aandachtspunten.....	8

# 1. Inleiding

De Vlaamse minister van Mobiliteit, Openbare Werken, Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn vroeg de MORA om advies over het Ontwerp van decreet houdende instemming met het verdrag tussen het Vlaams Gewest en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen, ondertekend in Terneuzen op 5 februari 2015.

De minister vroeg het advies bij hoogdringendheid omdat Nederland te kennen gaf het verdrag via een versnelde procedure aan de Staten-Generaal voor te leggen en ervan uitgaat dat de instemmingsprocedure voor het zomerreces wordt beëindigd. Via een spoedadvies kan ook de Vlaamse instemmingsprocedure versneld tot een einde worden gebracht.

De adviesvraag betreft het decreet dat instemt met het verdrag dat op 5 februari 2015 is ondertekend tussen Nederland en het Vlaams Gewest en dat de juridische vertaling vormt van de afspraken over een nieuwe sluis in het sluisencomplex van Terneuzen. Deze afspraken zijn opgenomen in het Besluit van het Politiek College van de Vlaams-Nederlandse Schelde Commissie (VNSC) van 19 maart 2012.

Het verdrag heeft tot doel om de uitvoering en de bekostiging te verzekeren van het nieuwe sluisproject te Terneuzen in het kanaal Gent-Terneuzen.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 ziet de realisatie van de Nieuwe Zeesluis in Terneuzen samen met de Deurganckdoksluis in Antwerpen en het te realiseren Ship-project in Zeebrugge als cruciale schakels voor het verzekeren van de toegankelijkheid van de Vlaamse zeehavens.

Het instemmingsdecreet over de sluis kadert ook binnen de operationele doelstellingen 19 en 29 van de Beleidsnota Mobiliteit en Openbare werken “Investeringsinpassen in het Europese Transportinfrastructuurnetwerk en wegen op het Europese beleid” waarin wordt gesteld dat een groot deel van de belangrijke Vlaamse haven- en waterwegprojecten, zoals de nieuwe sluis Terneuzen, de Deurganckdoksluis, de Seine-Schelde verbinding en de opwaardering van het Albertkanaal, ingepast zijn in de Europese corridor North Sea – Mediterraan en waarbij Vlaanderen volop zal inzetten op het bekomen van maximale Europese cofinanciering.

# 2. Inhoud van het verdrag

Het Verdrag is opgesteld voor de verwezenlijking van een nieuwe sluis in het sluisencomplex te Terneuzen in het Kanaal van Terneuzen. Aan het verdrag is een Gemeenschappelijke Verklaring van de twee partijen gekoppeld die op dezelfde datum als het verdrag is ondertekend en die de verdragstekst nader toelicht.

De belangrijkste bepalingen van het verdrag zijn:

- Budgettair: De som van de geraamde kosten voor de aanleg, het beheer en het onderhoud van de sluis gedurende 30 jaar bedraagt maximaal 995 miljoen euro, waarvan maximaal 920 miljoen euro voor de aanleg.
- Kostenverdeling Nederland-Vlaanderen: Ongeacht de effectieve hoogte van de kosten voor aanleg, infrastructureel beheer en onderhoud van de sluis levert Nederland een vaste bijdrage van 155,4 miljoen euro. Vlaanderen zal de Nederlandse bijdrage aanvullen tot het daadwerkelijk benodigde bedrag. Vlaanderen neemt ook het initiatief voor de aanvraag van EU-financiering.
- Aanbesteding: Nederland is juridisch opdrachtgever en gunt de contracten voor de aanleg, na advisering van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie (VNSC). De aanbesteding zal plaatsvinden op basis van een Design en Build concept. Het onderhoud zal apart worden gecontracteerd.
- Kanaalaanpassingen: Indien kanaalaanpassingen worden voorgesteld op Nederlands grondgebied moet gezamenlijk overleg worden gepleegd binnen de VNSC. Vlaanderen betaalt de kosten voor de aanleg, infrastructureel beheer en onderhoud van kanaalaanpassingen op Vlaams grondgebied alsook de meerkosten<sup>1</sup> van aanleg, beheer en onderhoud gedurende 30 jaar van kanaalaanpassingen op Nederlands grondgebied.
- Monitoring: de VNSC krijgt de opdracht om een bestendige bestuurlijke monitoring te voorzien die permanent moet waken over de procesvoortgang en de timing van de werken

### 3. Beleidsproces

Aan de ondertekening van het verdrag is reeds een gans proces voorafgegaan en na de instemming door beide parlementen en de ratificatie van het verdrag, moeten nog diverse processtappen worden doorlopen. Binnen dit traject zijn verschillende inspraakmomenten voorzien. Hieronder een bondig overzicht:

- 11 maart 2005: Vlaanderen en Nederland bevestigen in een memorandum om gezamenlijk de maritieme toegankelijkheid van de kanaalzone Gent-Terneuzen te verkennen.
- 2005-2010: Een brede verkenning van 64 mogelijke alternatieven en opmaak van een MKBA, waarbij 3 sluisalternatieven het beste scoren.
- 2009: Het Stakeholdersadviesforum<sup>2</sup> brengt een positief advies uit over het gevoerde onderzoek in de verkenningfase en adviseert om de voorkeursbeslissing

---

<sup>1</sup> Meerkosten betreffen bijv. situaties waarin de werken op verzoek van Vlaanderen groter, breder, hoger of dieper worden dan de normale vervangingsplannen van Nederland of werken die op verzoek van Vlaanderen eerder dan volgens de normale afschrijvingstermijn zouden plaatsvinden.

<sup>2</sup> Om de vele belanghebbende en geïnteresseerde partijen bij het proces te betrekken, is een adviesforum opgericht. Dit Stakeholders Advies Forum (SAF) wordt heeft een brede samenstelling met onder meer vertegenwoordigers van gemeentelijke en provinciale besturen, van maatschappelijke belangengroepen en vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven.

te richten op de oplossing grote zeesluis binnen het bestaande sluisencomplex Terneuzen.

- 16 april 2009: Beslissing van Vlaanderen en Nederland om 3 alternatieven mee te nemen in het vervolgonderzoek (kleine zeesluis, grote zeesluis, combisluis).
- 12 januari 2011: Besluit van Vlaanderen en Nederland om uit te gaan van één voorkeursalternatief, namelijk een grote zeesluis .
- 19 maart 2012: Start van de planuitvoering met het Besluit van de VNSC, inclusief politiek akkoord, over de afmetingen en de kostenverdeling van de sluis. Het besluit betekent de start van de verdragsonderhandelingen.
- 2012-2014: Planuitwerkingsfase waarbij een projectteam werkt aan een referentieontwerp. In 2014 is inspraak georganiseerd over de onderzoeksfase.
- 5 februari 2015: Verdrag Vlaanderen-Nederland voor de aanleg van de Nieuwe Sluis Terneuzen.
- 2015: Het ontwerptracébesluit wordt voorgesteld, tegelijk met het milieueffectenrapport. Op beide rapporten is inspraak mogelijk.
- 2015: Einde van de projectuitwerkingsfase en definitief projectbesluit. Alle onderzoeken moeten afgerond zijn en Nederland en Vlaanderen moeten het definitieve projectbesluit nemen.
- 2015-2017: Aanbesteding van de bouw. Via een aanbestedingsprocedure wordt in 2016 de aannemer voor de sluis gekozen. Geraamde start van de werken 2017.
- 2017-2021: Bouw nieuwe sluis.

## 4. Advies

De MORA opteert er principieel voor om geen uitspraken te doen over individuele projecten, maar in zijn adviesverlening uit te gaan van een benadering vanuit een algemeen-strategische invalshoek binnen het ruimere kader van het beleidsdomein mobiliteit en openbare werken.

De Raad ziet in de realisatie van de nieuwe sluis en het daaraan gekoppelde verdrag, vanuit de strategische invalshoek een aantal opportuniteiten voor de logistieke positie van Vlaanderen en in het verlengde daarvan voor de maatschappelijke en economische welvaart. Voor de Raad is het goed dat het voorgelegde instemmingsdecreet dit mogelijk maakt.

Daarnaast geeft de MORA ook een aantal bemerkingen mee die in het verdere verloop van het proces bijzondere aandacht zullen vergen.

### 4.1. Opportuniteiten

In zijn Mobiliteitsverslagen van 2011 en 2013 benadrukte de MORA het maatschappelijke en economische belang van logistiek in Vlaanderen, van de economische poorten en vooral van een goede bereikbaarheid van deze poorten. De Raad ziet met de realisatie van de nieuwe zeesluis een aantal opportuniteiten om via een betere bereikbaarheid van één van onze logistieke poorten, bij te dragen tot een versterking van de logistiek in Vlaanderen.

#### 4.1.1. Vlaanderen als logistieke regio versterken

Het PACT 2020 stelt dat tegen 2020 de economische poorten vlot bereikbaar moeten zijn via de verschillende transportmodi en via de verschillende transportdragers. Daarnaast is één van de doelstellingen van VIA om Vlaanderen tegen 2020 tot de beste Europese regio op het vlak van slimme en duurzame logistiek te laten uitgroeien.

De MKBA uit 2010 die een analyse maakt van de te verwachten welvaartseffecten, wijst uit dat de aanleg van nieuwe infrastructuur om de maritieme toegang van de kanaalzone Gent-Terneuzen te verbeteren in alle gevallen positief is voor Vlaanderen.

Het in de kanaalzone aanwezige en toekomstige potentieel aan goederenstromen zal zonder extra sluis capaciteit niet of tegen hogere kosten gerealiseerd kunnen worden. Hierdoor bestaat het gevaar dat de kanaalzone minder aantrekkelijk wordt als vestigingsplaats voor economische en/of logistieke activiteiten.

De vooropgestelde uitbreiding van de sluis capaciteit vergroot voor Vlaanderen de troeven als logistieke poort en optimaliseert tevens een belangrijke schakel in het project Seine-Schelde; één van de grootste Europese binnenvaartprojecten dat een vlotte binnenvaartverbinding voor grote schepen wil verzekeren tussen de bekkens van de Seine in Frankrijk en de Schelde - en Rijndelta in Nederland en Duitsland.

### **4.1.2. Belang van de economische poorten en de bereikbaarheid ervan**

De MORA wees al meermaals op het belang van de economische poorten in en voor Vlaanderen en in het verlengde daarvan op de noodzaak van een goede multimodale bereikbaarheid van deze poorten.

Als één van onze economische poorten is de Gentse haven van groot maatschappelijk en economisch belang voor Vlaanderen (en ook Nederland).

De directe toegevoegde waarde in de Gentse haven bedroeg in 2012 ca. 3,2 miljard euro. De indirecte toegevoegde waarde wordt geraamd om ca. 3 miljard euro<sup>3</sup>. De haven genereerde in 2012 een directe en indirecte tewerkstelling van 60.000 VTE.

Uitbreiding van de sluis capaciteit verbetert de toegang tot de haven van Gent en kan als gevolg daarvan een positieve impact hebben op de maatschappelijke en economische indicatoren zoals tewerkstelling, toegevoegde waarde en investeringen.

### **4.1.3. Anticiperen op de toenemende druk op de capaciteit**

In 2013 voeren in totaal ca. 65.000 schepen door het sluisencomplex in Terneuzen. In de MKBA is berekend dat afhankelijk van het gehanteerde toekomstscenario het ladingaanbod en de omvang van het scheepvaartverkeer tegen 2020 en 2040 aanzienlijk zullen stijgen (naar 70.000 tot 86.000 schepen tegen 2020).

Verwacht wordt dat gegeven de huidige capaciteit van het sluisencomplex de wachttijden voor de schepen daardoor fors zullen oplopen alsook in het verlengde daarvan de gegeneraliseerde transportkosten.

Met een uitbreiding van de sluis capaciteit kan de toenemende druk als gevolg van het stijgende scheepvaartverkeer en de schaalvergroting van de scheepvaart beter worden ondervangen.

## **4.2. Aandachtspunten**

Naast een schets van de opportuniteiten geeft de MORA ook een aantal aandachtspunten mee voor de Vlaamse overheid.

### **4.2.1. Financiering verzekeren**

De raming voor de uitbreiding van de sluis capaciteit via een nieuwe zeesluis bedraagt ca. 920 miljoen euro. De kosten voor het onderhoud voor 30 jaar worden geraamd op ca. 75 miljoen euro. Nederland betaalt 155 miljoen euro. Vlaanderen draagt de overige

---

<sup>3</sup> Bron: Vlaamse Havencommissie. De Vlaamse havens – feiten, statistieke en indicatoren voor 2013.



kosten. Van de Nederlandse bijdrage zou de Zeeuwse regio 10 miljoen euro voor haar rekening nemen. Aan Vlaamse zijde zou het havenbedrijf Gent 15% op zich nemen.

De Europese Unie kende voor de studiefase al ca. 4 miljoen euro aan cofinanciering toe. Dat gebeurde in het kader van het TEN-T-programma. Het ging om de helft van de totale kostprijs van het studiewerk.

Ook voor de verdere realisatie van het project wordt erop gerekend dat een maximaal beroep kan worden gedaan op Europese cofinanciering. Vlaanderen moet het initiatief nemen voor deze subsidieaanvraag. De bijdrage van Europa bedraagt maximaal 40% van de projectkosten maar is nog niet verworven.

De MORA acht het aangewezen om dit investeringsproject (voor Vlaanderen ca. 840 miljoen euro voor aanleg en onderhoud sluis exclusief investeringen achterland) te kaderen binnen een multimodale benadering voor de prioritering van infrastructuurinvesteringen voor logistiek, waarbij over de modi heen en op basis van objectieve afwegingen, de prioriteiten worden vastgelegd en afhankelijk van deze prioritering de financiering wordt voorzien.

#### **4.2.2. Bijkomende investeringen op grond van objectieve afwegingen**

De Nieuwe Sluis Terneuzen moet de toegang tot de havens van Gent en Terneuzen verbeteren en mee zorgen voor een vlottere doortocht van binnenvaartschepen tussen Nederland, België en Frankrijk.

Het verdrag omvat een aantal bepalingen over de kosten, de kostenverdeling en de betalingsregeling in geval van eventuele kanaalaanpassingen die één van de partijen zou voorstellen. Concrete kanaalaanpassingen zijn evenwel geen onderdeel van het sluisproject noch van het verdrag van 5 februari 2015.

Wel lijst bijlage D van het verdrag een aantal kanaalaanpassing op die nodig worden geacht indien grotere schepen het kanaal Gent-Terneuzen bevaren. Het gaat hierbij onder meer om een aanpassing van het profiel van het kanaal<sup>4</sup>, een verdieping van de vaargeul, bochtverbredingen en aanpassingen aan verschillende bruggen nodig. De kosten hiervan worden geraamd op ca. 928 miljoen euro.

Naast de kosten op Vlaams grondgebied zijn de meerkosten van de kanaalaanpassingen en de meerkosten van het beheer en onderhoud op Nederlands grondgebied, volgens het verdrag voor rekening van Vlaanderen. Nederland draagt hier maximaal 15% aan bij met een maximum van 164,3 miljoen euro.

De MORA is van oordeel dat grote infrastructuurinvesteringsprojecten, en dus ook de eventuele maatregelen voor bijkomende kanaalaanpassingen, het voorwerp moeten zijn van objectieve maatschappelijke en economische afwegingen.

---

<sup>4</sup> De aanpassing van het profiel kan grotendeels binnen de huidige oevers.

### 4.2.3. Druk op de capaciteit achterlandinfrastructuur

De bouw van een grote zeesluis heeft niet alleen effecten op de kanaal- en havengebonden activiteiten. Er kan ook een impact op de achterlandinfrastructuur worden verwacht.

De Verkeerstoets<sup>5</sup> die voor de Kanaalzone Gent-Terneuzen in 2008 is opgemaakt en die input leverde voor de kosten-baten analyse geeft indicaties van de te verwachten effecten van de projectalternatieven op de verkeersstromen en de voertuigverliesuren in het studiegebied.

Hieruit blijkt dat bij alle projectalternatieven het auto- en vrachtverkeer over de weg in de projectomgeving, in de avondspits 5 tot 7% hoger zijn dan in het nulalternatief en dat het aantal voertuigverliesuren in 2020 ca. 5% en in 2040 ca. 15% hoger zouden liggen dan in het nulalternatief.

### 4.2.4. Blijvende aandacht voor het participatietraject

Zoals eerder geschetst heeft de beslissing voor de uitbreiding van de sluis capaciteit in het sluizencomplex van Terneuzen en het daaruit voortvloeiende verdrag tussen Nederland en Vlaanderen reeds een uitgebreid beleidsproces doorlopen met ook diverse inspraakmomenten.

Voor de verdere uitwerking van het project moeten evenwel nog verschillende stappen in het proces worden gezet.

Gegeven de fundamentele bijdrage vanuit Vlaanderen voor de realisatie van het project verwacht de MORA dat transparant wordt gecommuniceerd over het verdere verloop van het beleidsproces en de budgettaire context en dat blijvend aandacht wordt geschonken aan het participatietraject.

---

<sup>5</sup> Verkeerstoets Kanaalzone Gent-Terneuzen. Eindrapport. Goudappel Coffeng, MINT, 19 september 2008.