



Advies

Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg

Brussel, 24 april 2020

Foto's: Adviesdossier (raadpleegbaar via <https://www.noordzuidlimburg.be>)

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Adviesvraag: Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg (NZL): Alternatievenonderzoeksnota (AON)

Adviesvrager: De Werkvennootschap, Botanic Tower, Sint-Lazaruslaan 4-10, 1210 Sint-Joost-ten-Node.

Ontvangst adviesvraag: 2 maart 2020

Adviestermijn: 45 dagen + 9 dagen uitstel (24 april 2019)

Goedkeuring raad: 24 april 2020

Adviesnummer: 2019-02

Dossierhouder: Wouter Vanacker - wvanacker@serv.be

Contactpersoon: Koen Carels – kcarels@serv.be

Lydia Peeters
Vlaams Minister van Mobiliteit en Openbare Werken
Graaf de Ferrarisgebouw
Koning Albert II laan 20
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon	ons kenmerk	uw kenmerk	Brussel
Koen Carels kcarels@serv.be	20200424_BR_BRADV_CP_NZL_oz_lp		24 april 2020

Advies Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg (alternatievenonderzoeksnota)

Mevrouw de minister

Op 26 maart 2020 ontving de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij een adviesvraag in het kader van het Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg en verkreeg vanwege De Werkvennootschap een uitbreiding van de adviestermijn tot en met 24 april 2020. De SALV apprecieert dat zij zo adequaat kan bijdragen aan het bij decreet voorziene inspraak- en participatieproces dat de realisatie van complexe projecten ondersteunt¹. De adviesraad keurde het advies goed op 24 april 2020.

¹ Wettelijk kader voor advisering: Vlaams Decreet Complexe Projecten, art. 11¹ en Code van Goede Praktijk¹.

Krachtlijnen

- De SALV spreekt zich positief uit over de toepassing van de procedure van complexe projecten om de Noord-Zuidverbinding te realiseren.
- De adviesraad waardeert de opname van een landbouwgerichte ambitie in het brede doelstellingenkader van het Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg. Die ambitie behoeft wel verduidelijking.
- Een overtuigende invulling van de landbouwgerichte ambitie vereist een verbeterde doorvlechting in het onderzoeksopzet van het complex project, alsook een zo vroeg mogelijke beoordeling van de effecten van Bouwsteen 21.
- Verduidelijk de effecten van natuurontwikkeling en -compensaties op de landbouw. Specificeer daarom de natuurgerichte ambities en bouwstenen, en verhelder hun verband met de relevante, bredere doelstellingenkaders voor natuur.

Situering

■ Algemene doelstellingen van het complex project

Het complex project beoogt een fundamentele verbetering van diverse mobiliteitsvormen (auto, vrachtauto, openbaar vervoer, fiets) tussen Hasselt en Pelt. Centraal in deze hertekening staat de N74, en de ontwikkeling van een performant openbaar vervoersysteem in de regio (Spartacusplan) die een modal shift moet creëren. De mobiliteitsoplossing moet derhalve bijdragen aan de economische ontwikkeling in de regio en aan de verbetering van de woonkwaliteit in verschillende dorpskernen die de N74 momenteel doorkruist. Tegelijk wil het project de natuurwaarden in de regio verbeteren. De aanwezige unieke natuurwaarden onderscheiden deze regio van de rest van Vlaanderen. Via grote Speciale Beschermingszones (SBZ's), VEN-gebieden en natuurreservaten worden grote eenheden natuur beleidsmatig en juridisch beschermd, zowel op Vlaams als Europees niveau. Naast het oplossen van de verkeers – en bereikbaarheidsproblematiek en het behouden en ontwikkelen van natuurwaarden gaat het ook om de leefkwaliteit (mens), het landschap, de landbouw en de economie.

■ Proces

Op 16 maart 2018 nam de Vlaamse overheid een startbeslissing², die het startschot vormde voor de onderzoeksfase. Daarmee zit de verkenningsfase voor het project erop. Sinds maart 2020 is de alternatievenonderzoeksnota (AON) beschikbaar³. Deze nota beschrijft de verschillende ambities, bouwstenen en alternatieven, bundelt onderzoeksvragen en beschrijft hoe die onderzocht en beoordeeld zullen worden. Zo dient de AON te fungeren als een solide basis voor het onderzoek. Via de lopende publieke consultatie wordt de AON voorgelegd aan alle belanghebbenden, zodat zij kunnen wijzen op bepaalde aandachtspunten binnen of in de omgeving van het betrokken gebied (verkeersproblematiek, landbouwgebieden, fauna en flora,

² Via [deze link](#) kan je de startbeslissing bekijken.

³ Voor de Alternatievenonderzoeksnota, klik [hier](#).

belangrijke gebouwen en landschappen...) zodat deze kunnen worden meegenomen in het verdere onderzoek. Belanghebbenden kunnen ook aanvullingen op de onderzoeksvragen voorstellen, wijzen op bijkomende effecten of tekortkomingen in de vooropgestelde methodieken, op additionele onderzoeken of bijkomende alternatieven.

Die inspraak- en participatieprocessen, waar dit advies deel van uitmaakt, leiden tot een eerste filtering van de in de AON beschreven onderzoeksalternatieven. De alternatieven die na de publieke raadpleging overblijven, worden verder verfijnd in een eerste onderzoeksfase. Dit "ontwerpend onderzoek" omvat onder meer een mobiliteitsonderzoek, een technisch onderzoek, een raming van de kostprijs, en een voorimpactstudie op natuur. Als na deze verfijning blijkt dat bepaalde alternatieven niet meer als redelijk beschouwd kunnen worden, worden ze niet verder onderzocht. Het kan ook zijn dat er nieuwe alternatieven ontstaan door het hercombineren van kansrijke onderdelen. Hierover zullen dan opnieuw een publieke raadpleging en adviesronde georganiseerd worden.

In een tweede onderzoeksfase worden de alternatieven thematisch onderzocht via onder meer een milieueffectenrapport (MER), een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), een passende beoordeling, een verscherpte natuurtoets, en een landbouwimpactstudie (LIS).

In een derde fase worden alle onderzoeksresultaten samengebracht vervolgens op basis van een afwegingskader met elkaar vergeleken. Deze geïntegreerde afweging resulteert in een ontwerp van voorkeursalternatief, dat door de Vlaamse Regering bekrachtigd zal worden in een voorkeursbesluit. Daarover zal normaliter een nieuwe publieke consultatie volgen.



Figuur 1 Procesverloop Procedure Complex Project en huidige fase (Bron: AON)

Ruimtelijke indeling

Voor het opbouwen van de alternatieven en het benoemen van een concreet maatregelenpakket per alternatief is een onderzoeksgebied afgebakend van Hasselt tot Pelt en onderverdeeld in drie deelzones (A, B, C).

- 1) Deelzone A: van Pelt tot Hechtel-Eksel

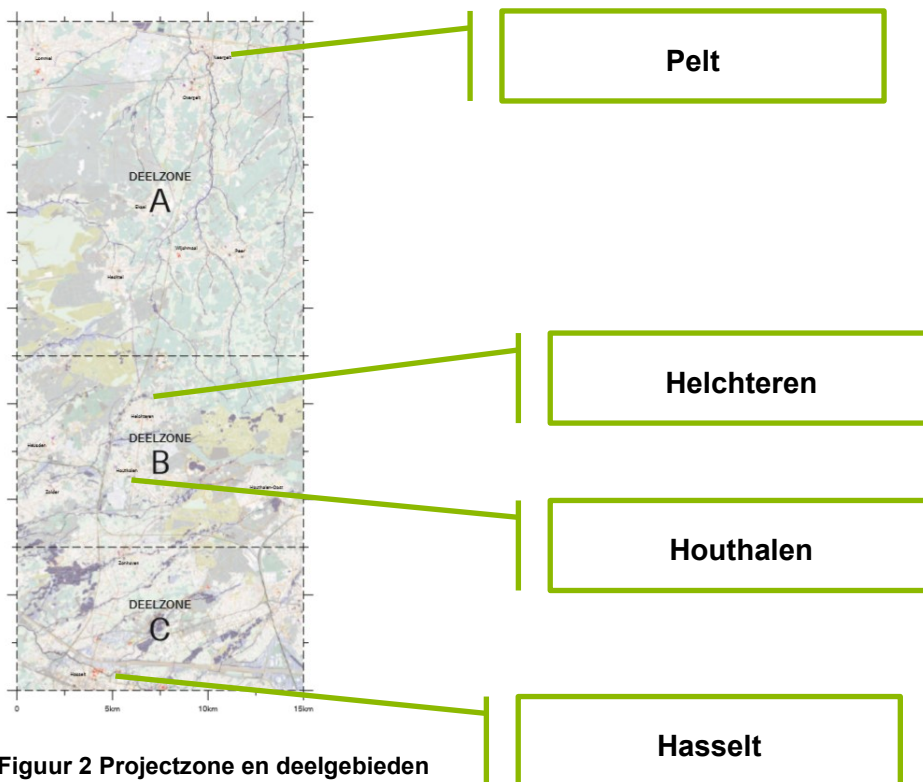
Gezien de bestaande ontwikkeling van de N74, gaat in deze deelzone de aandacht voornamelijk uit naar de verbetering van het openbaar vervoersysteem.

- 2) Deelzone B: van Houthalen tot Helchteren

In de centrale zone is de complexiteit groter omdat hier, behalve het onderzoek voor Spartacus Lijn 3, ook een oplossing gevonden moet worden voor de regionale wegverbinding N74 en de leefbaarheid van de kernen

3) Deelzone C: van Zonhoven tot Hasselt

In het gebied ten zuiden van de E314 ligt de focus (net zoals in deelzone A) op Spartacus Lijn 3. Hoe en waar kan een performant openbaar vervoersysteem tussen Hasselt en Pelt worden ingepast? De opgaves in deze zone zijn afhankelijk van het type openbaar vervoer, maar ook van het gekozen tracé.



Figuur 2 Projectzone en deelgebieden

Doelstellingenmatrix: ambities en bouwstenen⁴

Naast drie mobiliteit versterkende ambities die de twee “sturende bouwstenen” (N74, spoorlijn ‘Spartacus Lijn 3’) vorm geven, wil het complex project in synergie ook andere ambities realiseren. Het project moet een belangrijke hefboom voor een betere leefomgeving vormen, en zet daarom in op kernversterking, het verhogen van het ruimtelijk rendement en het verduurzamen van lokale verplaatsingen (Ambitie 4). Vanuit een duidelijke profilering versterkt Noord-Zuidverbinding Limburg de toekomstmogelijkheden voor de bedrijventerreinen en organiseert daarbij een betere ontsluiting en ruimtelijke inbedding (Ambitie 5). Het moet ten slotte een wervend ruimtelijk project

⁴ Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg, Alternatievenonderzoeksnota, p. 25 noot 1: “Een bouwsteen is een element/onderdeel van een alternatief dat essentieel is voor het bereiken van de doelstelling(en) van het plan of project. Ze fungeren als puzzelstukken voor een duurzaam en geïntegreerd gebiedsprogramma.”

voor de N74 worden, dat inzet op een sterke identiteit, op de leesbaarheid van landschap en kernen en op een betere oversteekbaarheid van de N74 zelf (Ambitie 6). Aan deze ambities worden zes “volgende bouwstenen” gekoppeld.

Verder wil het project ook ambities met betrekking tot het bredere landschap concretiseren. Het project zoekt daarbij afstemming met de unieke eenheden natuur door ze in stand te houden en waar mogelijk te versterken en beter met elkaar te verbinden. Als structurerende groenblauwe schakels vormen beekvalleien hierbij belangrijke ruimtelijke dragers (Ambitie 7). Het project voorziet verder ook de versterking van de grote regionale landschappen, het Kolenspoor en de hoogdynamische domeinenschakel (van Molenheide over Kelchterhoef en Hengelhoef tot Bokrijk) om bij te dragen aan de verdere uitbouw van een meer leesbare, performante en duurzame recreatieve structuur voor de regio (Ambitie 8). Ten slotte is er ook de ambitie om afstemming te zoeken met de aanwezige land- en bosbouw en om kansen voor het versterken en verbreden van de landbouwstructuur te verkennen (Ambitie 9). Aan deze ambities worden vijf “volgende bouwstenen” gekoppeld:

- Bouwsteen 6: Europark
- Bouwsteen 9: De voormalige spoorwegbedding
- Bouwsteen 10 Europese ecologische corridor
- Bouwsteen 11 Kazerne
- Bouwsteen 12 Domeinenschakel

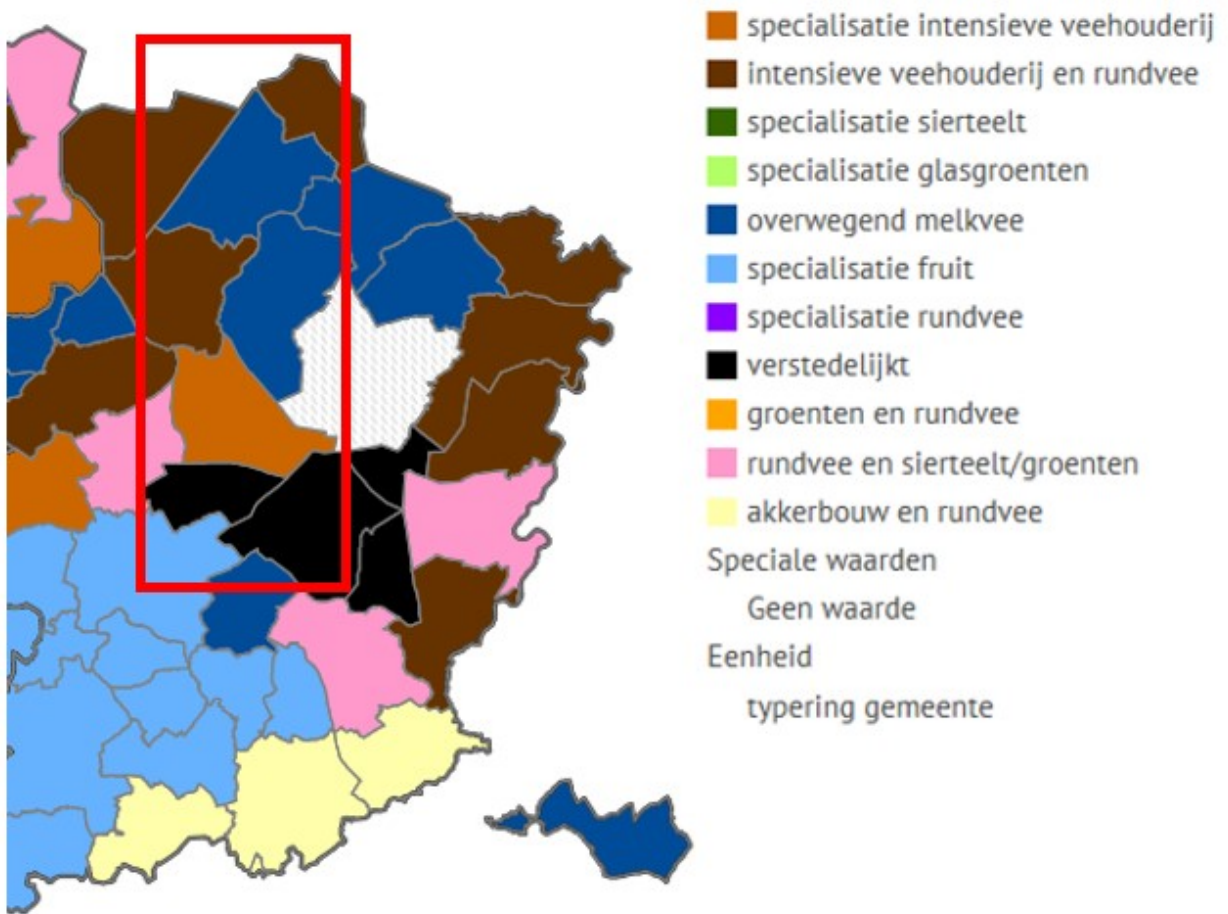
Verder bestaat het project ook uit negen “vaste bouwstenen”, die gelinkt worden aan de verschillende voornoemde projectambities. Bouwsteen 21 omvat de ontwikkeling van groenblauwe netwerken. Het complex project wil daarbij verschillende barrières verzachten en waar mogelijk bijkomende verbindingen faciliteren. Het is de ambitie om bij de aanleg van nieuwe infrastructuur niet enkel ruimte te voorzien voor de waterloop op zich, maar ook voor continuïteit van de vallei. Zo wordt de werking van de beekvalleien als het watersysteem geoptimaliseerd wat een ecologische meerwaarde creëert (ruimte voor water, natuurontwikkeling,...).

Landbouw in de regio

In de betrokken regio karakteriseert het landbouwproductielandschap zich volgens de Landbouwtyperingskaart (2016) voornamelijk door gespecialiseerde intensieve veehouderij (Houthalen-Helchteren), groenten en rundvee (Houthalen-Helchteren) en overwegend melkvee (Pelt). In de provincie Limburg neemt, zoals in heel Vlaanderen, het aantal landbouwbedrijven voortdurend af. Waar in 2010 nog 4971 landbouwbedrijven actief waren in de provincie, waren dat er in 2018 nog 2843. Bovendien is de voor landbouw aangewende ruimte ten opzichte van de totale oppervlakte van alle provincies in Limburg het laagst (43%). Tegelijk liet Limburg als enige provincie in 2016 een stijgende betonsnelheid optekenen ten opzichte van het gemiddelde uit de voorbije tien jaar⁵. Desondanks telt de provincie 142 zorgboerderijen en produceren 89 hoeveproducenten rechtstreeks voor de consument⁶.

⁵ Natuurpunt, 2018, Betonrapport, <https://www.natuurpunt.be/sites/default/files/images/inline/betonrapport-natuurpunt-2018.pdf>.

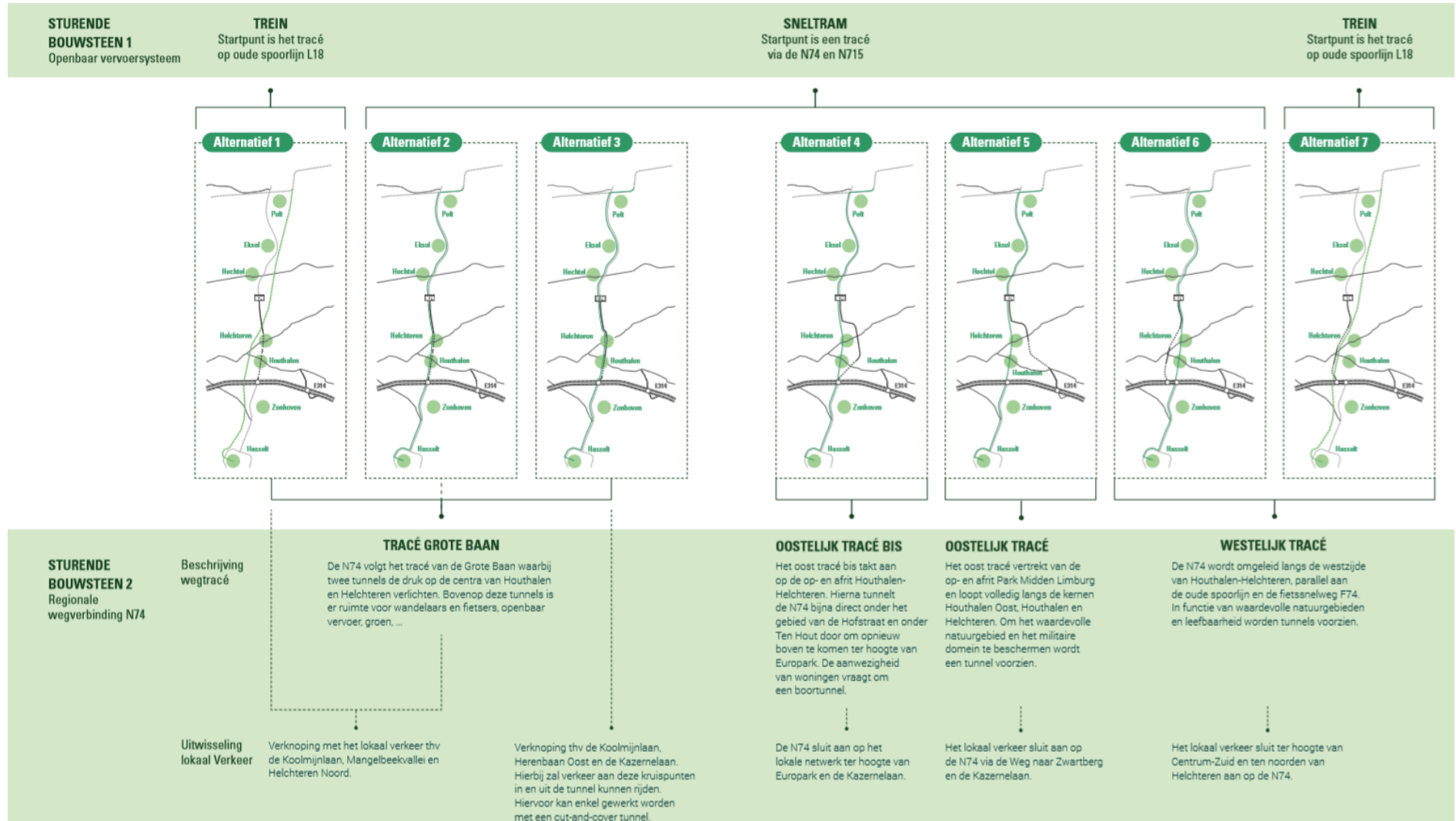
⁶ Bron: <https://provincies.incijfers.be/dashboard/dashboard/landbouw/>.



Figuur 3 Kaart: oostelijk Limburg en projectzone (bron: <https://provincies.incijfers.be>)

7 alternatieven

De onderzoeksnota omvat zeven alternatieven die elk afzonderlijk op een eigen manier de sturende bouwstenen ruimtelijk invullen:



Figuur 4 Complex Project NZLimburg: overzicht van onderzoeksalternatieven (bron: AON)

Advies

[1] De SALV spreekt zich positief uit over de toepassing van de procedure van complexe projecten om de Noord-Zuidverbinding te realiseren. Volgens de adviesraad kan de goede toepassing van de procedure leiden tot een onderbouwde en gedragen uitwerking waarbij de open ruimte voor zowel landbouw als natuur maximaal behouden en versterkt kan worden.

[2] De SALV waardeert de opname van een landbouwgerichte ambitie in het brede doelstellingenkader van het Complex Project Noord-Zuidverbinding Limburg. Ambitie 9 van het complex project beoogt de afstemming met de aanwezige land- en tuinbouw en identificatie van kansen om de landbouwstructuur te versterken en te verbreden. De SALV vindt het positief dat deze brede ambitie opgenomen wordt in het kader van het complex project. De lokale landbouwbedrijven hebben net als hun sectorgenoten in gans Vlaanderen nood aan een integrerend beleid, dat oog heeft voor de diverse uitdagingen waarvoor de landbouwsector staat⁷. De adviesraad vraagt om met dit complex project constructief bij te dragen aan de ontwikkeling van oplossingen voor die uitdagingen, en de verdere aanwas van die uitdagingen voor de lokale landbouwbedrijven zo veel als mogelijk te vermijden.

[3] Verduidelijk de landbouwgerichte ambitie. De SALV vindt dat de brede omschrijving van Ambitie 9 in combinatie met de beperkte uitwerking van deze ambitie doorheen de alternatievenonderzoeksnota onvoldoende inzicht verschaft in de concrete doelen waarnaar deze ambitie wil streven en de manieren waarop die doelen zullen bereikt worden. De adviesraad vraagt dan ook om de landbouwgerichte ambitie te verduidelijken.

[4] Een overtuigende invulling van de landbouwgerichte ambitie vereist een verbeterde doorvlechting in het onderzoeksofzet van het complex project, alsook een zo vroeg mogelijke beoordeling van de effecten van Bouwsteen 21:

- Niet alle relevante bouwstenen worden in het kader van het ontwerpend onderzoek aan ambitie 9 gekoppeld. Daardoor hebben de onderzoeksvragen een beperkte scope.
- De uitwerking van de relatie van ambitie 9 tot de geselecteerde “volgende bouwstenen” 6 (Europark), 9 (voormalige spoorwegverbinding) en 11 (Kazerne) is vaag. Het is voor de SALV onduidelijk op welke wijze ambitie 9 met die bouwstenen kan worden gerealiseerd. De adviesraad vraagt om die relatie en haar effectiviteit dan ook concreet te verduidelijken.
- Naast de “volgende bouwstenen” dienen volgens de SALV ook de “vaste bouwstenen” in deze vroege fase vanuit het perspectief van de gestelde ambities in beschouwing genomen worden. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om Bouwsteen 21 inzake groenblauwe dooradering.
- Bij de formulering van de onderzoeksvragen dient voldoende rekening te worden gehouden met de desgevallend gunstige dan wel ongunstige effecten van de bouwstenen op de land-

⁷ SALV, 31 mei 2017, Verkennende nota. Uitdagingen voor een duurzame toekomst voor de landbouw in Vlaanderen, Brussel. Cf. <https://www.salv.be/salv/publicatie/verkennende-nota-uitdagingen-duurzame-toekomst-landbouw-vlaanderen>.

en tuinbouwsector om te komen tot een behoorlijke doorvertaling van de ambitie naar de onderzoeksvragen voor het ontwerpend onderzoek.

- Wat betreft de vaste bouwstenen, wordt in de alternatievenonderzoeksnota vermeld dat deze worden opgenomen in elk alternatief waardoor deze geen impact hebben op de keuze van het voorkeursalternatief. Nochtans kan de uitwerking van de “vaste” bouwsteen 21 inzake groenblauwe dooradering een impact op land- en tuinbouw genereren. De effecten van de uitwerking van bouwsteen 21 komen niet aan bod in het geïntegreerde onderzoeksproces ingevolge waarvan de impact van de effecten van het complex project op de land- en tuinbouwsector niet integraal zal worden onderzocht en in kaart gebracht in het kader van het geïntegreerde onderzoeksproces. De SALV vraagt om het onderzoek naar de effecten van bouwsteen 21 in een zo vroeg mogelijk stadium in te kantelen in het geïntegreerde onderzoeksproces.

[5] Verduidelijk de effecten van natuurontwikkeling en -compensaties op de landbouw. Specificeer daarom de natuurgerichte ambities en bouwstenen, en verhelder zodra mogelijk hun verband met de relevante, bredere doelstellingenkaders voor natuur. Het complex project beoogt invulling te geven aan diverse ambities en bouwstenen die nieuwe natuurwaarden zullen creëren. Daarnaast zullen andere ambities en bouwstenen aanleiding geven tot compensaties voor bestaande natuurwaarden. Zowel de creatie van nieuwe natuurontwikkeling als de compensatie van verlies aan bestaande natuur zal aanleiding geven tot verhoogde druk op het beschikbare landbouwareaal en op de landbouwexploitaties in het projectgebied en de ruimere regio. De adviesraad vindt het dan ook vanzelfsprekend dat de natuurgerichte ambities en bouwstenen zo vroeg mogelijk en zo nauwkeurig mogelijk omschreven worden. De alternatievenonderzoeksnota blijft momenteel echter vaag inzake de vooropgestelde natuurdoelstellingen. Er wordt niet verduidelijkt in welke mate en op welke wijze “Vlaamse” natuur zal worden ontwikkeld bijkomend aan de “Europese” natuur die desgevallend zal vereist zijn in het kader van milderende of compenserende maatregelen in toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Daarbij dient ook te worden verduidelijkt hoe de beoogde natuurontwikkeling zich verhoudt tot de te realiseren IHD-doelstellingen in het gebied.

[6] Voer een voorstudie in de vorm van een LIS uit naar de impact van de diverse alternatieven op landbouw. Een voorstudie in de eerste fase van het geïntegreerde onderzoeksproces is relevant, omdat reeds op het einde van deze fase wordt overgegaan tot een eerste filtering of substantiële aanpassing van de alternatieven. Voor de land- en tuinbouwsector is het relevant om, naar analogie met de voorstudie voor natuur, voor de zeven alternatieven te onderzoeken welke de gevolgen zijn voor de sector. Daarbij gaat het om de te realiseren natuurcompensaties en om de effecten op het agrarisch gebied, op de percelen die in actief landbouwgebruik zijn, op actieve bedrijfszetels, enz. De SALV vindt de uitvoering van een voorstudie voor landbouw vanzelfsprekend om op onderbouwde wijze gevolg te kunnen geven aan Ambitie 9.

[7] Maak een landbouweffectenrapport (LER) op in de tweede fase van het geïntegreerde onderzoeksproces. 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) op een volwaardige manier aan elkaar worden afgewogen. De SALV vraagt daarom om de opmaak van een landbouweffectenrapport in de tweede fase van het onderzoek. Gelet op art. 10 van het decreet betreffende de complexe projecten, waarbij gesteld wordt dat het ontwerp van het MER dient rekening te houden met de doelstellingen van het geplande complexe project, en de verruimbare scope van het milieu-effectenrapport, vindt de SALV dat Ambitie 9 de hantering van een LER op (strategisch) planniveau noodzaakt.

[8] De toepassing van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) vergt verduidelijking, en dient vanuit het perspectief van de land- en tuinbouw nog te worden vervolledigd. De SALV vraagt verduidelijking omtrent de wijze waarop de directe, indirecte en externe effecten zullen worden gewaardeerd. Evenmin is het duidelijk op welke wijze die waardering verband zal houden met de negen ambities die in het kader van het complex project worden geformuleerd. Verder wijst de adviesraad erop dat de scope van de MKBA vanuit perspectief van de land- en tuinbouw vooralsnog onvolledig is. Zo houdt de MKBA geen rekening met de intrinsieke en maatschappelijke waarde van land- en tuinbouw: de vrijwaring en het beheer van de open ruimte, plattelandstoerisme, voedselvoorziening, plattelandsonderwijs, verbredingsactiviteiten, enz. Bovendien neemt de MKBA ook de impact van de compenserende maatregelen op de land- en tuinbouw in de regio niet op, en hun repercussies op bedrijfsniveau evenmin.

[9] Verzeker de pluralistische benadering van de onderzoeksresultaten bij de integrale afweging in de derde fase van het onderzoek. De geïntegreerde afweging heeft tot doel om de resultaten van de verschillende onderzoeken samen te brengen en een afweging tussen de verschillende alternatieven mogelijk te maken. De SALV vraagt om bij deze afweging adequaat rekening te houden met de visies en belangen van alle actoren. De geïntegreerde afweging mag niet leiden tot een krachtenbundeling van meerderheden versus minderheden, maar tot een voor allen optimale invlechting van belangen.

[10] Creëer tijdig inzicht in milderende maatregelen en een flankerend beleid in overleg met de landbouwsector. De SALV vraagt om milderende maatregelen en een flankerend beleid zeker tijdig vorm te geven. Na de vaststelling van het definitieve voorontwerp van het gekozen alternatief moeten die maatregelen volledig uitgewerkt en geconcretiseerd kunnen worden.

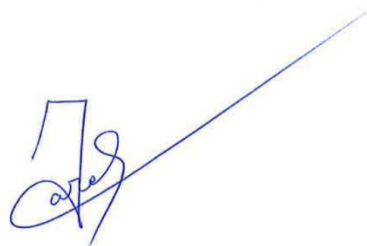
Minderheidsstandpunt van Natuurpunt vzw / Bond Beter Leefmilieu bij aanbevelingen 4, 5, 6 en 7:

Natuurpunt is van oordeel dat gevraagde landbouwonderzoeken (voorstudie landbouw, effecten vaste bouwstenen, LER,...) thuis horen in de uitwerkingsfase zoals voorzien binnen complexe projecten. De alternatievenonderzoeksfase heeft als doel te komen tot een maakbare, werkzame en juridisch sluitend alternatief, dat is - gelet op de Habitatrictlijn, in het bijzonder de ADC-toets - met een minimum aan schade voor Europese natuur, en per gevolg ook aan (voor landbouw nadelige) compensatie. In geval dat alternatieven niet maakbaar, werkzaam of juridisch sluitend blijken, dan zou verder onderzoek op andere vlakken (zoals landbouw) voor die alternatieven niet langer getuigen van behoorlijk bestuur. In de eerste fasen van het onderzoek is het ook logisch dat onderzoek naar mogelijke effecten van vaste bouwstenen (zoals de realisatie van groenblauwe netwerken) geen prioriteit krijgen daar ze van toepassing zijn op elk van de alternatieven, op exact dezelfde plek, en dus geen discriminerende/beslissende factor zijn bij de keuze tussen alternatieven. Dat blijkt duidelijk uit de vooropgestelde procesarchitectuur en komt ook expliciet aan bod in de alternatieven-onderzoeksnota, dit volgens het principe '*first things first*'. Complexe projecten, zoals NZL, voorzien na het voorkeursbesluit een uitwerkingsfase waarin al deze aspecten ten gronde en tijdig aan bod kunnen komen.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter



Koen Carels
secretaris

Bijlage(n): -

Kopie: Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw