



**ONDERZOEK NAAR MEERWAARDE-OPTIES, BEKOSTIGINGS- EN
FINANCIERINGSMOGELIJKHEDEN**

DEFINITIEF EINDRAPPORT

22 SEPTEMBER 2008

**IN OPDRACHT VAN:
PROJECTGROEP KGT 2008**

REBEL

IN SAMENWERKING MET:

**ERIC VAN HOOYDONK
ADVOCATEN**

RebelGroup Advisory Belgium nv
Mechelsesteenweg 203, 7^{de} verd.
B-2018 Antwerpen
tel +32 3 293.86.44
fax +32 3 294.31.42
www.rebelgroup.com

Advocatenkantoor
Eric Van Hooydonk
Emiel Banningstraat 21-23
B-2000 Antwerpen
tel +32 3 238.67.14
fax +32 3 248 88 63
www.ericvanhooydonk.be



CONTACTADRES: RebelGroup Advisory Belgium nv
Mechelsesteenweg 203 / 7^{de} verdieping
B-2018 Antwerpen
tel: +32 3 293.86.44
fax: +32 3 294.31.42
email: kris.debisschop@rebelgroup.com

PROJECT: Onderzoek naar meerwaarde-opties, bekostigings- en
financieringsmogelijkheden

TITEL VAN RAPPORT: Eindrapportage

STATUS: Definitief Eindrapport

DATUM: 22 september 2008

NUMMER: AP 1071 Eindrapportage 010 – 220908

AUTEURS: dr. Kris Debisschop, Prof. dr. Eric Van Hooydonk, drs. Bjorn
Cloots

OPDRACHTGEVER: KGT2008
Jacob Obrechtlaan 3
4611 AP Bergen op Zoom
Nederland
www.kgt2008.be; www.kgt2008.nl



INHOUDSOPGAVE

0	Samenvatting voor de beleidsvoerder	5
1	Context.....	12
1.1	Achtergrond	12
1.2	Doelstellingen van Deelstudie 8	13
1.3	Leeswijzer	15
2	Conceptueel denkkader	16
2.1	Waarde-analyse als centraal element	16
2.2	Optimalisatie van de business case versus optimalisatie van de KBA	18
2.3	Bekostigen versus financieren	21
2.4	Beprijzen en scope-optimalisatie.....	22
2.5	Differentiëren naar gesuggereerde oplossingsrichtingen.....	23
2.6	Interactie met de KBA en andere deelstudies	24
2.7	Modules	26
2.7.1	Module 1 - Opmaak van een Startnotitie	26
2.7.2	Module 2 – Inventarisatie van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden	26
2.7.3	Module 3 – Beoordeling van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden	28
2.7.4	Module 4 – Eindrapportage.....	28
3	Geïnterviewde meerwaarde-opties	29
3.1	Schaarste en duurzaamheid	29
3.2	Integraliteit	32
3.2.1	Integratie van afzonderlijke projectonderdelen	32
3.2.2	Bundeling van gelijkaardige projectonderdelen	34
3.2.3	Aanhaken op andere beleidsthema's en –initiatieven	34
3.3	Werk-met-werk maken	36
3.4	Slimme keuzes maken	38
3.5	Innovatie	42
3.6	Professioneel opdrachtgeverschap	43
3.6.1	Mededingingsbelang	47
3.6.2	Rationaliteitsbelang	50
3.6.3	Informatiebelang	53



3.6.4	Transactiekostenbelang.....	55
3.6.5	Innovatiebelang.....	58
4	Beoordeling van de geïdentificeerde meerwaarde-opties.....	60
4.1	Beoordelingskader.....	60
4.2	Toepassing van het beoordelingskader op meerwaarde-opties	64
4.2.1	Schaarste en duurzaamheid	64
4.2.2	Integraliteit.....	66
4.2.3	Werk-met-werk maken.....	70
4.2.4	Slimme keuzes maken	73
4.2.5	Innovatie.....	75
4.2.6	Professioneel opdrachtgeverschap.....	76
4.3	Synthese.....	78
5	Bekostigings- en financieringsmogelijkheden	80
5.1	Situering van bekostiging	80
5.2	Publieke bekostiging.....	81
5.2.1	Verdeelsleutel publieke bekostiging Vlaanderen / Nederland	81
5.2.2	Schaduwtoel.....	82
5.2.3	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en haar financieringsbronnen	84
5.2.4	TEN-V en Motorways of the Sea	84
5.2.5	Bijkomende subsidiestromen	85
5.3	Private bekostiging	87
5.4	Private financiering	89
5.5	Publieke financiering	90
5.6	Synthese financiering en bekostiging.....	90
6	Conclusies.....	92
Bijlage A	Vragenlijst publieke bevraging	95
Bijlage B	Detailbespreking TEN-V en Motorways of the Sea	99
Bijlage C	Juridisch onderzoek naar private bekostigingsmogelijkheden	105



0 SAMENVATTING VOOR DE BELEIDSVOERDER

Aanleiding, doelstelling en context van het onderzoek

De projectgroep KGT2008 heeft van de Technische Scheldec commissie de opdracht gekregen om uiteenlopende oplossingen te onderzoeken voor de problematiek van de maritieme toegang tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen, in het licht van de logistieke potentie. Daartoe zijn door KGT2008 acht onderzoekspakketten gedefinieerd, waaronder dit naar meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden voor de thans voorliggende basisoplossingsrichtingen: 'Grotere schepen', 'Combisluit', 'Andere aanvoer' en 'Insteekhaven + bedrijventerrein'.

De doelstellingen van voorliggend onderzoek kunnen zijn:

1. het concreet **identificeren van meerwaarde-opties** voor de thans geselecteerde (deel)oplossingsrichtingen, **in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden**, met bijzondere aandacht voor beprijzing en scope-optimalisatie;
2. het, middels een daartoe specifiek ontwikkeld evaluatie-instrument, **beoordelen van deze meerwaarde-opties, in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden**;
3. het simultaan **schetsen van de procesarchitectuur** om de meest kansrijk geachte meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden te effectueren.

Meerwaarde¹ is in dit onderzoek gedefinieerd als de optimalisatie van de prijs-kwaliteit of kosten-baten verhouding van een projectalternatief, of met andere woorden die balans waarbij financiële en/of maatschappelijke baten gemaximaliseerd zijn én de financiële en/of maatschappelijke kosten geminimaliseerd zijn. Echter, mogelijkheden voor meerwaarde ontstaan slechts wanneer:

- er bereidheid/mogelijkheid is om tot een **verbeterde risico-allocatie** te komen (lagere kosten, betere beheersing) en derhalve risico's over te dragen. Daartoe dient men eerst de moed te hebben de risico's concreet te benoemen en ze vervolgens op een gepaste manier over te dragen.
- er **voldoende vrijheidsgraden** (bijvoorbeeld binnen een context van publiek-private samenwerking (PPS)) aanwezig zijn om te trechteren naar en te selecteren op (innovatieve) varianten die significant hogere opbrengsten genereren en/of lagere kosten, etc.
- er gestreefd wordt naar zogenaamde '**volkomen overeenkomsten**': dwz. de gelijkschakeling van eenieders primaire belangen, zodat de hoogste gezamenlijke winst² ontstaat voor de opdrachtgever van het investeringsproject (en diens 'aandeelhouders') en de opdrachtnemer (en diens 'aandeelhouders').

¹ Deze definitief integreert elementen van de bij Rijkswaterstaat gehanteerde definitie én van de definitie gehanteerd door het Vlaams Kenniscentrum PPS.

² Deze gezamenlijke winst moet bovendien minstens gelijk zijn aan de som van de individuele winsten.



Geïntegreerde meerwaarde-opties

Een uitgebreide publieke bevraging onder de hoofdzakelijk SAF-leden resulteerde, in combinatie met de expertise binnen RebelGroup zelf, tot de volgende relevante³ set aan meerwaarde-opties. Om redenen van toegankelijkheid zijn de hieronder benoemde meerwaarde-opties meteen al geclusterd rond een aantal rubrieken:

Schaarste en duurzaamheid

'Schaarste en duurzaamheid' wordt hier gedefinieerd als: het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes en initiatieven in het licht van de zogenaamde 'balanced growth': economische groei zonder een verdere belasting op de milieu-, ruimtelijke en leefkwaliteit. Zelfs al zonder scope-optimalisatie of andere meerwaarde gerichte initiatieven, is meerwaarde te behalen wanneer alle met de oplossingsrichtingen verbonden ingrepen of maatregelen/middelen om de nieuwe economische activiteiten te accommoderen, vertrekken vanuit het volledige (economische) besef van **schaarste**. Daarbij wordt (versneld) invulling gegeven aan het streven naar een gebiedsgericht 'duurzaam' gebied ter hoogte van de Kanaalzone.

Samengevat vallen onder deze rubriek de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'schaarste en duurzaamheid':

- realisatie van het project aanwenden voor de structurele lange termijn verbetering van de waterhuishouding in de Kanaalzone
- eisen van klimaatneutrale oplossingsrichting gecombineerd met klimaatneutrale economische en logistieke activiteiten, en aldus de versnelde realisatie van een 'duurzaam' Kanaalgebied, oa door:
 - herstructurering en uitnutting van bestaande bedrijfsterreinen, en relocatie van activiteiten teneinde ruimtegebruik te optimaliseren binnen een duidelijke strategische context
 - bij (voornaamste) beneficianten versnelde en verhoogde klimaatverbeterende inspanningen afdwingen
 - het project niet individueel benaderen, maar ruimer binnen een multimodaal georiënteerde gebiedsgerichte ontwikkeling

Integraliteit

Met 'integraliteit' wordt hier bedoeld: het hanteren van een bredere, multi-actor, multi-level, multi-project en multi-disciplinaire benadering in plaats van een telkens enkelvoudige met het oog op het bereiken van schaal- en scopevoordelen. Het reflecteert derhalve integraal denken en handelen met het oog op meerwaarde creatie.

Samengevat vallen onder deze rubriek de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'integraliteit':

³ In de zin van: op het eerste zicht realistisch en haalbaar.



Meerwaarde-opties onder de rubriek 'integraliteit':

- integratie van afzonderlijke projectonderdelen tot een innovatief of geïntegreerd contract à la Design & Build, Design & Construct, promotie-overeenkomst (Design Build Finance)
- bundeling van dagelijks dan wel structureel onderhoud (maintain (M)) eventueel aangevuld met exploitatie van het infrastructuurproject, met andere, gelijkaardige infrastructuren om zodoende schaalvoordelen te realiseren
- aanhaken op andere beleidsthema's en -initiatieven (met inbegrip van de financiering- en subsidiestromen terzake), waaronder het Europese Programma voor Trans-European Networks (TEN-V), meer bepaald door het inschuiven van het KGT project in het dossier Seine-Schelde, en INTERREG

Werk-met-werk maken

Vaak bieden investeringsprojecten mogelijkheden om 'werk-met-werk' te maken, dit wil zeggen inputs respectievelijk outputs van een project A inzetten voor één of meerdere andere projecten, of het over de projecten heen combineren van inputs en outputs. Een typisch voorbeeld hiervan is zandwinning: zand is nodig voor vele bouwactiviteiten en zandwinlocaties kunnen ook ingeschakeld worden voor recreatiedoeleinden, landschaps- en natuurontwikkeling. Binnen elk van de vier oplossingsrichtingen zijn min of meer gelijkaardige mogelijkheden te benoemen om 'werk te maken met werk', waaronder:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'werk-met-werk maken':

- vroegtijdig vermarkten van baggerspecie als bouwgrond voor diverse doeleinden
- een natte bedrijventerreinontwikkeling ter hoogte van de Westelijke Kanaaloever (en elders) in plaats van een droge
- gelijktijdig combineren met andere projecten zoals WCT, bouw Voorhaven, etc
- 'werk-met-werk maken' gebruiken als afzonderlijk gunningscriterium

Slimme keuzes maken

Met 'slimme keuzes' maken wordt bedoeld die rationeel onderbouwde beslissingen nemen die toelaten om optimaal tegemoet te komen aan de drie eerder genoemde randvoorwaarden voor meerwaarde.

Vanuit het perspectief van optimale risico-allocatie suggereert het onderzoek dat de Vlaamse overheid/het Rijk investeert in 'basiscapaciteit' voor de sluis, en dat bijkomende (publiek/private) financiering wordt gezocht voor een grotere capaciteit (bijvoorbeeld via een fonds opgericht door bedrijven die expliciet om deze grotere dan basiscapaciteit vragen en waarmee het extra capaciteitsgedeelte zou worden betaald, of een vergelijkbaar fonds opgericht door de begunstigde steden en gemeenten (Stad Gent, Gemeente Terneuzen, Provincie Zeeland etc)). Als principe zou men dus kunnen hanteren om 'basiscapaciteit' te laten bekostigen door de Vlaamse overheid/het Rijk en capaciteit bovenop deze basiscapaciteit (die 70 à 80% van de transportkostenvoordelen doet behalen zoals berekend in de KBA) te laten bekostigen door de vragers naar deze bijkomende capaciteit (bijvoorbeeld via een fonds). Meerwaarde ontstaat dan omdat



door de juiste partijen het risico wordt genomen op de 'juiste' capaciteit van bijvoorbeeld een tweede grote zeesluis. Aldus wordt de 'juiste' scope van het project bepaald (= scope-optimalisatie). Een variant hierop zou erin kunnen bestaan dat men voor de Speciale Projectvennootschap (SPV) die bij geïntegreerde contractering zou opgericht worden, te voorzien dat naast een aannemersconsortium, minderheidsparticipaties in deze SPV worden genomen door de belangrijkste publieke (bijvoorbeeld Stad Gent, Terneuzen, havenbedrijf Gent/Terneuzen) en private beneficianten (bijvoorbeeld Arcelor Mittal en Volvo) zodat deze **medezeggenschap** krijgen in de werkzaamheden van de SPV ten aanzien van de haar toegewezen taken. Deze minderheidsparticipaties kunnen ook een belangrijke signaalfunctie hebben inzake draagvlak wat mogelijk het beslissingsproces ten goede kan komen (lees versnellen, wat meerwaarde met zich meebrengt). Bovendien opent het mogelijkheden voor het aantrekken van institutionele beleggers, waardoor de financieringsvoorwaarden (nog) aantrekkelijker zouden kunnen worden.

Een variant hierop zou dan weer kunnen zijn dat de Havenbedrijf Gent én het Havenbedrijf Terneuzen (voor zover reeds verzelfstandigd) gezamenlijk een joint venture oprichten ter realisatie (en exploitatie?) van een gekozen oplossingsrichting, en daarbij een risicodragende minderheidsparticipatie toestaan aan de voornaamste private beneficianten. Deze joint venture zet vervolgens een geïntegreerd contract type DBF+M in de markt. Het krijgt enerzijds een lumpsum vergoeding (desgevallend gespreid in de tijd) vanuit de Vlaamse regionale overheid/het Rijk voor wat betreft de realisatie van de op voorhand vastgelegde basiscapaciteit en anderzijds wordt voorzien in een vergoedingenschema op basis van **schaduwtoel** te betalen door beide overheden (overeenkomstig nader te bepalen modaliteiten) voor het gebruik van de extra capaciteit bovenop de basiscapaciteit. Juridisch blijkt de toepassing van schaduwtoel te betalen van overheidswege alvast mogelijk te zijn.

Deze en andere geïnventariseerde 'slimme keuzes' zijn:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'slimme keuzes maken':

- opzetten van een SPV dat het vraagriscico draagt voor de extra capaciteit bovenop de basiscapaciteit bekostigd door de overheid, voor deze extra capaciteit vergoed wordt op basis van schaduwtoel en voorziet in minderheidsparticipaties voor de voornaamste private beneficianten
- opzetten van een BTW vriendelijke constructie / vroegtijdige BTW ruling
- intelligent design door innovatieve betrokkenheid van de private sector: 'snelle sluis', innovatieve aanmeersystemen, efficiënte sluisovergangen, maximale focus op de breedtedimensie van de sluis daar met deze parameter de grootste schaalvoordelen zijn te halen



Professioneel opdrachtgeverschap

Hier wordt professioneel opdrachtgeverschap gedefinieerd als: 'het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes bij contracteren en aanbesteden die voldoende voorwaarden invullen en garanties bieden voor het bereiken van volkomen overeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de ganse levenscyclus heen van het maritiem-infrastructurele project'. Gezien de bijzondere problematiek en omgevingscontext (cfr. grensoverschrijdend karakter) voor elk van de vier oplossingsrichtingen, is het risico op financieel respectievelijk maatschappelijk (meer-) waarde-verlies door gebrek aan professioneel opdrachtgeverschap zeer reëel, wat ook door alle publieke gesprekspartners tijdens de bevraging is bevestigd geweest. Het borgen van meerwaarde-kansen door hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap is dan ook te zien als één van de, zonet dé belangrijkste meerwaarde-optie die in deze rapportage voorligt (samen met 'schaarste en duurzaamheid').

Toepasselijkheid van meerwaarde-optie naar oplossingsrichting

Meerwaarde-optie	Oplossingsrichting	Grotere schepen	Combisluis	Andere aanvoer	Insteekhaven + bedrijventerrein
Professioneel opdrachtgeverschap		+++	+++	+++	+++
Schaarste en duurzaamheid					
LT verbetering waterhuishouding		+++	++	+	-
Versnelde realisatie 'duurzaam' Kanaalgebied		++(+)	++	+++	++
Integraliteit					
Integratie van projectonderdelen		+++	+++	+	++
Bundeling van M (en/of O) in één pakket		+++	++	+	-
Aanhaken op andere beleidsthema's		+++	+++	+++	+
Werk-met-werk maken					
Vroegtijdig vermarkten baggerspecie		++(+)	++	++	++
Natte bedrijventerreinontwikkeling Westelijke Kanaaloever		+	++	+++	+++
Gelijktijdig combineren met andere projecten		++	++	++	++
Werk-met-werk als gunningscriterium		+++	+++	+++	+++
Slimme keuzes maken					
SPV opzetten dat vraagrisico draagt		+++	+	-	-
Vroegtijdige BTW ruling		+++	+++	+++	+++
Intelligent design		+++	++	+	++

Legende: +++ zeer toepasselijk
 ++ redelijk toepasselijk
 + beperkt toepasselijk
 - niet of nauwelijks toepasselijk



Bekostigings- en financieringsmogelijkheden

Grondig juridisch onderzoek suggereert evenwel belangrijke bezwaren ten aanzien van de mogelijkheden voor private bekostiging⁴ (bijvoorbeeld door de heffing van een 'sluisrecht'), omwille van het bijzondere internationale statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Hierop verder redenerend zou dat impliceren dat enkel publieke bekostiging als piste zou overblijven. In dat geval blijft de klassieke benadering over wanneer het wordt gecombineerd met publieke financiering⁵, of men kan opteren voor de meer kansen op meerwaarde inhoudende formules van innovatieve en PPS contractstructuren, type DBFM(O), DB+F+M, etc., en dus 'private financiering'.

Gezien de aard van het mogelijke investeringsproject, namelijk een project in de sfeer van de verbetering van de maritieme toegankelijkheid, lijkt publieke bekostiging (al dan niet in combinatie met private financiering binnen een DBFM context) voordehandliggend, te meer omdat zowel in Vlaanderen als in Nederland dit de gangbare 'politiek' is voor dergelijke investeringen. Het onderzoek suggereert in deze om ook na de eventuele realisatie van het investeringsproject (in welke vorm dan ook) positieve prikkels in te bouwen (bijvoorbeeld van de bekostigingssystematiek) zodat zowel in Vlaanderen als in Nederland systematisch en structureel blijft gezocht naar mogelijkheden om het potentieel van het investeringsproject (en aldus van de Kanaalzone Gent-Terneuzen) maximaal uit te nutten. Om dit vorm te geven dient een 'dynamiserende' verdeelsleutel uitgewerkt te worden, die verschilt van een verdeelsleutel die louter is gebaseerd op de MKBA-uitkomsten inzake regionale verdelingseffecten. Een andere publieke bekostigingsvorm, met name schaduwtoel, werd al gesuggereerd binnen de meerwaarde-optie 'slimme keuzes' maken.

Toepasselijkheid van bekostiging en financiering naar oplossingsrichting

Bekostiging en financiering	Oplossingsrichting	Grotere schepen	Combisluis	Andere aanvoer	Insteekhaven + bedrijventerrein
Publieke bekostiging (alg. middelen)		+++	+++	+++	+++
Dynamische verdeelsleutel		+++	+	+	+
Schaduwtoel		+++	+++	+++	-
TEN-V en MOS (cfr. Seine-Schelde)		+++	+++	+++	+
Bijkomende subsidiestromen		++	++	++	+
Private bekostiging		-	-	-	++
Private financiering		+++	++	+	++
Publieke financiering		++	++	++	+

Legende: +++ zeer toepasselijk
 ++ redelijk toepasselijk
 + beperkt toepasselijk
 - niet of nauwelijks toepasselijk

⁴ 'een inkomstenbron vanuit welke financiële dekking ontstaat voor een project'

⁵ 'financiële betaling door een financier die wordt aangewend om een project te financieren'



Procesarchitectuur

De set aan meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden is tenslotte onderling combineerbaar tot een samengesteld pakket, met als procesarchitectuur:

1. neem aan Vlaamse én Nederlandse zijde, NU het besluit grondig te (blijven) investeren in professioneel opdrachtgeverschap, met inbegrip van de rationele uitwerking van een relevant projectalternatief op basis van outputspecificaties, en handel steeds binnen deze context
2. denk daarbij nu reeds aan realistisch en haalbaar geachte publieke bekostigingsmogelijkheden, en regel vroegtijdig deze mogelijkheden. Onderzoek daarbij tevens de mogelijkheden tot BTW-optimalisatie op een grensoverschrijdende manier en leg, indien er optimalisatiemogelijkheid is, daarbij zo snel mogelijk de nodige afspraken daarover vast
3. overweeg bijgevolg vroegtijdige betrokkenheid van de markt om aldus de kansen te maximaliseren voor 'intelligent design', 'ontwikkeling van innovatieve logistieke oplossingen', 'werk-met-werk maken', levenscyclusoptimalisatie, scope-optimalisatie, etc en desgevallend private financieringsbronnen aan te boren
4. hanteer zoveel mogelijk integraliteit, dit wil zeggen definieer het projectalternatief met aandacht voor ingratie van projectonderdelen (en dus geïntegreerde contractvorming type DBF/DB +F) en zoek actief naar mogelijkheden voor bundeling van individuele projectonderdelen (bijvoorbeeld + M en/of O) op voorwaarde dat een grondig uitgevoerde Public Private Comparator (PPC) hiervoor meerwaarde aantoont. Bedenk desgevallend enkele relevante varianten die eveneens het voorwerp van een PPC zouden kunnen uitmaken tijdens de Planstudiefase
5. creëer actief de mogelijkheid en de bereidheid om tot een verbeterde risico-allocatie te komen (risico's zoals ontwerp- en bouwrisico, beschikbaarheidsrisico's en vraag/volume risico) en voorzie voldoende vrijheidsgraden zodat een publieke/private partner, die daartoe een Speciale ProjectVennootschap (SPV) zou moeten kunnen oprichten, hierin kan optimaliseren (= meer-waarde creëren)
6. breng binnen deze SPV die partijen onder, met inbegrip van publieke partijen zoals het Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports, die het best geplaatst zijn om genoemde risico's te beheersen, waaronder het vraagriscico voor capaciteit bovenop een aan overheidszijde op voorhand vastgelegde basiscapaciteit. Voorzie desgevallend de mogelijkheid tot kapitaalbreng vanuit de publieke actoren en/of inbreng van gronden (bedrijfsterreinen)
7. kader op alle betrokken overheidsniveaus in Vlaanderen en Nederland bovendien het relevant geachte projectalternatief binnen de ruimere context van de (versnelde) realisatie van een 'duurzaam Kanaalgebied', en haak desgevallend in op andere beleidsinitiatieven zoals de realisatie van Seine-Schelde West
8. zorg ook na de realisatie van het projectalternatief voor een positief prikkelend verdelingsmechanisme tussen Vlaanderen en Nederland zodat structureel aan beide landsgrenzen naar meerwaarde voor het project wordt gezorgd.



1 CONTEXT

1.1 Achtergrond

De projectgroep KGT2008 heeft van de Technische Scheldec commissie de opdracht gekregen om uiteenlopende oplossingen te onderzoeken voor de problematiek van de maritieme toegang tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen, in het licht van de logistieke potentie. Daartoe zijn door KGT2008 acht onderzoekspakketten gedefinieerd:

1. Invulling kostenraming van de projectalternatieven en het nulalternatief
2. Transporteffecten
3. Nautische veiligheidseffecten
4. Milieutoets
5. Strategische welvaartseffecten
6. Verkeerstoets
7. Vervaardiging van omgevingsscenario's, kosten-batenopstellingen en gevoeligheids- en risicoanalyse
8. Onderzoek meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden.

De Probleemanalyse zélf is ondertussen maatschappelijk **legitiem** te noemen. Wat de (deel)oplossingsrichtingen terzake betreft, zijn deze bekrachtigd geweest binnen het StakeholdersAdviesForum (SAF) en op ambtelijk niveau.

De belangrijkste conclusie uit deze analyse luidt dat de maritieme toegang van de Kanaalzone momenteel tot problemen leidt op zowel microniveau (afmetingen) als op macroniveau (bereikbaarheid). Dit kan in de toekomst leiden tot een beperking van de ontwikkelingspotenties van het gebied. In het bijzonder zijn de volgende knelpunten geconstateerd:

- de toegang tot de Kanaalzone in termen van omvang, beschikbaarheid en betrouwbaarheid, wanneer bezien in relatie tot de verwachte volumestijgingen en schaalvergrotingen in de scheepvaart;
- de kwaliteit van de achterlandverbindingen via spoor en weg in samenhang met de maritieme toegankelijkheidsproblematiek;
- knelpunten met betrekking tot regelgeving, energiekosten en de beschikbaarheid van gekwalificeerde arbeid en arbeidskosten, die evenwel buiten de bevoegdheden van de bestuurlijke opdrachtgevers van de Verkenning van de maritieme toegankelijkheid vallen.

De (deel)oplossingsrichtingen voor de toegang tot de Kanaalzone zijn op heden:

1. het faciliteren van grotere schepen door het sluisencomplex en het Kanaal (korte omschrijving: 'Grotere schepen');
2. het faciliteren van meer schepen door het sluisencomplex en het Kanaal (korte omschrijving: 'Meer schepen');



3. het aanbieden van een alternatieve en kostenefficiënte aanvoerroute over water ('omvaren'), dan wel van een alternatieve en kostenefficiënte vervoerswijze voor de betreffende bedrijven ('andere wijze van vervoer') (korte omschrijving: 'Andere aanvoer');
4. het stimuleren dat nieuwe bedrijvigheid zich ontwikkelt op locaties binnen de Kanaalzone met een betere ontsluiting over water ('ontwikkelen van nieuwe overslag/industriegebieden') (korte omschrijving: 'Overslag elders binnen KGT');
5. het actief ontwikkelen van bedrijvigheid in de Kanaalzone die niet gebonden is aan de beperkingen van het sluizencomplex en het Kanaal.

Dit onderzoek vormt dus het sluitstuk van de set van in totaal acht deelstudies die binnen de gestelde problematiek voor de Kanaalzone is opgezet. De door Ecorys & RA uitgewerkte Leidraad voor de KBA, samen met de KBA zelf (Deelstudie 7), zijn hierin richtinggevend en inhoudelijk leidend.

RebelGroup, dat in deze samenwerkt met Advocatenkantoor Eric Van Hooydonk, is per 15 februari 2008 door KGT2008 aangesteld voor de daadwerkelijke uitvoering van deelstudie 8.

1.2 Doelstellingen van Deelstudie 8

Het onderzoek speelt in principe in op de recente beweging waarneembaar binnen Rijkswaterstaat en bij de Vlaamse Minister-President Kris Peeters⁶, naar vroegtijdige betrokkenheid van de private sector met het oog op (meerwaarde) optimalisatie van (technische) oplossingen binnen de context van maatschappelijke welvaartscreatie. Het gebruik van het instrument 'Marktscan' (overigens in het verleden qua conceptualisering uitgewerkt door RebelGroup) wordt in deze nadrukkelijk gepromoot.

Daarnaast beschrijft het Bestek de doelstelling van deze onderzoeksopdracht ruimer: *"Aan de hand van een marktscan wordt nagegaan wat de mogelijkheden zijn, zowel op het gebied van publiek-private samenwerking (PPS) als volledig publieke financiering van de mogelijke aanpassingen aan het sluizencomplex en het kanaal (projectalternatieven en -varianten). Mogelijk zullen bepaalde projectalternatieven zich onderscheiden t.a.v. de financieringsmogelijkheden.*

Naast de marktscan dient extra aandacht uit te gaan naar scopeoptimalisatie en de mogelijkheden tot beprijzing. Voor dit onderzoek kan informatie ontleend worden aan de kostenbatenanalyse die binnen het onderzoeksprogramma van KGT2008 opgesteld wordt."

Tevens vraagt dit onderzoek extra aandacht voor scope-optimalisatie en beprijzing, inspelend op de benadering terzake in de oorspronkelijke OEI-leidraad. Voor 'beprijzing' was dat overigens de door het CPB in andere verkenningen geopperde mogelijkheid om dreigende congestie aan het huidige sluizencomplex het hoofd te bieden, mede gezien de beleidsaandacht voor het betalen van infrastructuur door gebruikers.

⁶ Cfr. Beleidsbrief PPS van Kris Peeters van 31 oktober 2007.



De adviesopdracht is evenwel, na intensieve interactie, op een aantal punten scherper gesteld:

1. de meerwaarde-opties beperken zich niet tot de eventuele zogenaamde 'vroegtijdige betrokkenheid' van marktpartijen, maar dienen deze een zo breed, zij het realistisch mogelijk spectrum af te dekken;
2. gezien de aard van de in de KBA Leidraad uitgewerkte (deel)oplossingsrichtingen (*projectalternatieven*) en de projectdiensten die door deze alternatieven worden aangeboden, gebeurt het onderzoek naar meerwaarde-opties en financieringsmogelijkheden waar nodig op een gedifferentieerde manier, dit wil zeggen vertrekkende vanuit de specifieke oplossingsrichting zelf (cfr. infra);
3. de inbreng van een juridische invalshoek in dit onderzoek is bijzonder relevant, vooral wanneer een voldoende brede blik terzake wordt gehanteerd en dus niet zozeer wordt geredeneerd vanuit eventuele juridische beperkingen;
4. voor zover mogelijk is enige kwantificering wenselijk inzake haalbare bekostigings- en financieringsconstructies en dienen deze geplaatst te worden binnen de huidige context van financiële kasstromen.

Bovenstaande stelt de gewenste brede insteek van het onderzoek scherp; overigens vormen de onderwerpen 'beprijzen' en 'scope-optimalisatie' aparte onderdelen, die evenwel niet los mogen gezien worden van de meerwaarde-opties.

De doelstellingen van het onderzoek kunnen derhalve als volgt worden samengevat:

1. het concreet **identificeren van meerwaarde-opties** voor de thans geselecteerde (deel)oplossingsrichtingen, **in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden**, met bijzondere aandacht voor beprijzing en scope-optimalisatie;
2. het, middels een daartoe specifiek ontwikkeld evaluatie-instrument, **beoordelen van deze meerwaarde-opties, in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden**;
3. het simultaan **schetsen van de procesarchitectuur** om de meest kansrijk geachte meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden te effectueren, met eventuele verbijzondering via wie wanneer en in welke mate een concrete rol kan en zou moeten spelen in de realisatie van meerwaarde, dan wel binnen de context van bekostiging en financiering.



In principe valt de evaluatie van de haalbaarheid van de institutioneel-organisatorische inbedding van de als meest kansrijk geachte meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden buiten de scope van dit onderzoek, al zou dit een logisch vervolg dan wel een interessante aanvulling kunnen zijn op deze Deelstudie 8.

Binnen deze context is het wellicht relevant de huidige bekostigingsregeling voor het bestaande sluizencomplex kort in herinnering te brengen, waarbij het Verdrag van 1960 tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmee verband houdende aangelegenheden, leidend is (meer bepaald de artikels 11 tot en met 18, 25, 26 en 55). Kort samengevat stellen deze artikels:

- België (Vlaanderen) betaalt 80% voor de bouw (met inbegrip van BTW), Nederland 20%⁷
- Nederland bekostigt het onderhoud en vervangingsinvesteringen, terwijl België (inmiddels Vlaanderen) een jaarlijkse, niet-geïndexeerde⁸ bijdrage stort van 100.000 gulden (circa 50.000 euro).

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst het gehanteerde conceptuele denkkader en dus de visie van RebelGroup op de uitvoering van deze adviesopdracht. De overeenkomstig gebruikte methodiek, of zo men wil het 'Plan van Aanpak' is kort neergeschreven in Hoofdstuk 3⁹. Hoofdstuk 4 zoomt in op één van de kernelementen van de adviesopdracht, in casu de inventarisatie van op het eerste zicht realistische en haalbaar geachte meerwaarde-opties voor de genoemde vier oplossingsrichtingen die telkens als vaststaand worden beschouwd. Na uitwerking van een toegankelijk weliswaar kwalitatief beoordelingskader in Hoofdstuk 5, wordt het voor elke van de geïdentificeerde meerwaarde-opties concreet toegepast, wat resulteert in een ordinale ranking van deze opties. Hoofdstuk 6 snijdt een volgende onderzoekselement aan, namelijk bekostigingsmogelijkheden (gelet op de nodige aandacht voor scope-optimalisatie en beprijzing in functie van de doelstellingen van dit onderzoek), terwijl Hoofdstuk 7 enkele publieke en private financieringsmogelijkheden beschrijft, zonder evenwel hierin verregaand te willen of kunnen zijn. Hoofdstuk 8 brengt algemene conclusies, en verwijzingen naar een mogelijke procesarchitectuur. Hoofdstuk 9 tenslotte toont nog enkele aanbevelingen voor verder onderzoek.

⁷ Vermeld Verdrag bevat geen Memorie van Toelichting waardoor de precieze onderbouwing van de 80/20 regeling niet (meer) kon achterhaald worden. Deze verdeelsleutel is er wel één die dikwijls wordt toegepast in Vlaams-Nederlandse gemeenschappelijke infrastructuurprojecten. De ratio achter deze verdeelsleutel ligt meestal niet zozeer in de inhoud van het dossier, dan wel in een zuivere onderhandelingslogica. De afgelopen jaren bleek het gegeven dat voor infrastructuurwerken op Nederlands grondgebied ook Nederlandse BTW betaald wordt, cruciaal te zijn.

⁸ Wat betreft het niet indexeren van het onderhoud, dit lijkt voort te bouwen op de oorspronkelijke regeling uit 1900 (waar het Verdrag van 1960 in Art. 55 ook naar verwijst) waar ook een vast bedrag was afgesproken. Dit bedrag werd in 1960 opgetrokken, maar net zoals in 1900 niet geïndexeerd.

⁹ Voor een volledige beschrijving van het Plan van Aanpak wordt verwezen naar de Startnotitie van 21 maart 2008.



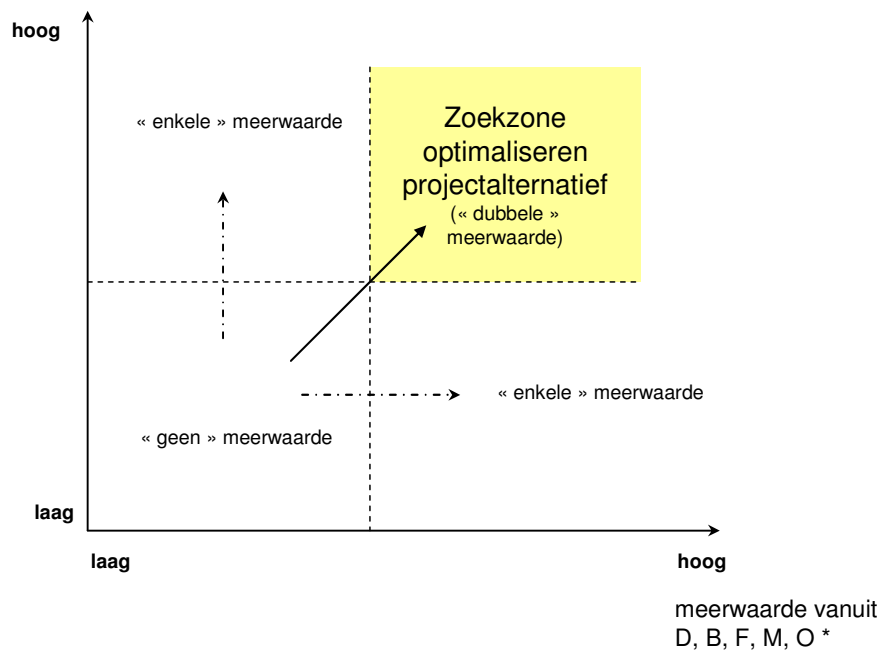
2 CONCEPTUEEL DENKKADER

2.1 Waarde-analyse als centraal element

De verdeling van de waarde over de stakeholders (extra inkomsten, besparingen op kosten etc) die ontstaat door de realisatie van een projectalternatief is in principe hét correcte startpunt voor de bepaling van de bekostigings- en financieringsmogelijkheden (cfr. infra) van de verschillende projectalternatieven. De analyse van de waardecreatie voor elk alternatief wordt daarmee essentieel en vereist input terzake vanuit de (uit te voeren) kosten-baten analyse (KBA). In deze is het ook belangrijk de positie, de randvoorwaarden en de belangen van elk van deze stakeholders inzichtelijk te maken. Een belangrijke rol voor het SAF is daartoe weggelegd.

Voor het vinden en vormgeven van meerwaarde-opties worden bij voorkeur zoekrichtingen gehanteerd, zoals weergegeven in onderstaande figuur:

meerwaarde vanuit
gebruikers, derden,
ontwikkelaars, ...



* design, build, finance, maintain, operate

Bron: RebelGroup, 2008



Horizontaal gelezen wordt gezocht naar meerwaarde (optimaliseren van de business case¹⁰ c.q. kosten-baten c.q. prijs-kwaliteitverhouding) vanuit het ontwerpen, het bouwen, het financieren, het onderhouden en het exploiteren van het thans vooropgestelde projectalternatief zélf, aan te brengen vanuit de actoren die bij genoemde activiteiten rechtstreeks betrokken zijn. Verticaal gelezen suggereert bovenstaande figuur de zoektocht naar meerwaarde vanuit actoren, andere dan diegene die instaan voor het ontwerpen, het bouwen, het financieren, het onderhouden en het exploiteren van het project. Het gaat dan om actoren zoals de gebruikers van het projectalternatief, derden, overheden, ontwikkelaars etc. De meerwaarde aan te leveren door deze actoren zit veeleer, maar niet uitsluitend in de sfeer van value capturing.

Het komt dus neer op het vinden van 'dubbele meerwaardes' voor het projectalternatief, zodat de meerwaarde vanuit de gebruikers c.q. belanghebbenden in balans is met de meerwaarde vanuit het perspectief van het ontwerpen, bouwen, financieren, onderhouden en/of exploiteren van het projectalternatief zélf. De optie van beprijzen is een mogelijk middel om deze balans te institutionaliseren: beprijzen zorgt in principe voor waarde-overdracht naar het projectalternatief. Tevens levert een vanuit concurrentiële overwegingen goede en mogelijk gedifferentieerde prijsstrategie vaak ook een geoptimaliseerde scope van het projectalternatief op.

De waarde-analyse (mede gevoed vanuit de KBA) biedt dus inhoudelijk aanknopingspunten, temeer omdat het informatie aanlevert voor de uitwerking van prikkels om de projectalternatieven continu af te stemmen op de gecreëerde waarde voor de directe dan wel indirecte belangwekkenden. Tegelijkertijd moet voldoende ruimte blijven voor het ontwikkelen van opties die getuigen van de nodige **creativiteit**¹¹: het genereren van niet voordehandliggende opties vormt in deze een uitdaging die graag door RebelGroup wordt opgenomen, daarbij onder meer vertrekkende van de onderstaande verdere thematische uitdieping van haar visie op dit onderzoek.

¹⁰ Hier begrepen als de analyse en de beoordeling van de zuivere financiële kosten en opbrengsten, bijvoorbeeld vanuit het perspectief van de financiële stromen die invloed hebben op de overheidsfinanciën. Binnen de OEI context tevens bedrijfseconomische rendabiliteitsanalyse genaamd : analyse waarbij wordt nagegaan of het project gedurende de beoogde levensduur voor de investeerder c.q. exploitant voldoende opbrengst zal genereren om er aan te beginnen c.q. er aan deel te nemen.

¹¹ Zo kan onderzocht worden of 'structured leasing formules' mogelijkheden zouden bieden, evenals technieken als het effectiseren van de verwachte extra haveninkomsten (havengelden, versnelde uitgifte van gronden etc), het vinden van alternatieve dempingsplaatsen voor baggerspecie etc.



2.2 Optimalisatie van de business case versus optimalisatie van de KBA

De omvang van de financieringsopgave (lees kosten) voor elk van de hier relevante projectalternatieven bepaalt 'het financiële gat' dat moet dichtgereden worden in de business case en waarvoor in deze deelstudie de nodige bekostigings- respectievelijk financieringsmogelijkheden moeten worden onderzocht.

De Probleemanalyse wordt hier overigens als 'vaststaand' beschouwd; deze Deelstudie stelt met andere woorden de Probleemanalyse niet in vraag, maar hanteert ze, in combinatie met de geïdentificeerde (deel)oplossingsrichtingen en projectalternatieven, als uitgangspunt.

Meerwaarde wordt hier dan ook gedefinieerd als de optimalisatie van de prijs-kwaliteit of kosten-baten verhouding van een projectalternatief, of met andere woorden die balans waarbij financiële en/of maatschappelijke baten gemaximaliseerd zijn én de financiële en/of maatschappelijke kosten geminimaliseerd zijn. Meerwaarde¹² heeft als finaliteit:

- meer opbrengsten, financieel en/of maatschappelijk;
- kostenbesparingen, financieel en/of maatschappelijk;
- hogere (ruimtelijke) kwaliteit- en/of functionaliteit;
- snellere realisatie;
- behoud van of meer flexibiliteit (middels zogenaamde 'reële opties').

Echter, mogelijkheden voor meerwaarde ontstaan slechts wanneer:

- er bereidheid/mogelijkheid is om tot een **verbeterde risico-allocatie** te komen (lagere kosten, betere beheersing) en derhalve risico's over te dragen. Daartoe dient men eerst de moed te hebben de risico's concreet te benoemen en ze vervolgens op een gepaste manier over te dragen.
- er **voldoende vrijheidsgraden** (bijvoorbeeld binnen een context van publiek-private samenwerking (PPS)) aanwezig zijn om te trechteren naar en te selecteren op (innovatieve) varianten die significant hogere opbrengsten genereren en/of lagere kosten, etc.
- er gestreefd wordt naar zogenaamde '**volkomen overeenkomsten**': dwz. de gelijkenschakeling van eenieders primaire belangen, zodat de hoogste gezamenlijke winst¹³ ontstaat voor de opdrachtgever van het investeringsproject (en diens 'aandeelhouders') en de opdrachtnemer (en diens 'aandeelhouders').

¹² Deze definitief integreert elementen van de bij Rijkswaterstaat gehanteerde definitie én van de definitie gehanteerd door het Vlaams Kenniscentrum PPS.

¹³ Deze gezamenlijke winst moet bovendien minstens gelijk zijn aan de som van de individuele winsten.



De fundamentele vraag is derhalve of bovenstaande drie voorwaarden wel degelijk aanwezig zijn en/of er bereidheid zou zijn om deze noodzakelijke voorwaarden te creëren.

Wat betreft **risico's** bijvoorbeeld zijn er binnen de ESR¹⁴ context onder meer 'ontwerp- en bouwrisico's'¹⁵, 'beschikbaarheidsrisico tijdens de exploitatie'¹⁶ en 'vraag/volumerisico's'¹⁷. Bij de identificatie en vervolgens beoordeling van meerwaarde-mogelijkheden, stelt zich hier dus de vraag naar de mogelijkheid (lees ook: zinvolheid en relevantie) dan wel de bereidheid om *risico's mbt ontwerp en bouw* van een bepaalde oplossingsrichting te benoemen en desgevallend over te dragen aan een private partij (bijvoorbeeld een aannemersconsortium) met de verwachting dat die partij die risico's beter én (kosten)efficiënter kan beheersen? Dezelfde vragen kunnen gesteld worden ten aanzien van het beschikbaarheidsrisico (cfr. het optimaal invullen van de bedrijfszekerheid van een nieuwe sluis) en het vraag-/volumerisico.

Wat betreft **keuzevrijheden** dient men onder meer rekening te houden (en dus te onderzoeken) met welke mate waarin men (politiek) bereid is de nodige keuzevrijheden te laten (aan de markt) om concrete invulling te geven aan een bepaalde oplossingsrichting, met inbegrip van de projectscope.

Gaat men bijvoorbeeld al (politiek) een bepaalde oplossingsrichting voorselecteren, gaat men bijvoorbeeld de capaciteit van een extra binnenvaart- of zeesluis al op voorhand vastleggen en aldus 'de markt' niet de kans bieden om zelf de optimale dimensies van de sluis te bepalen (en daarbij het vraag/volumerisico te dragen)? Als men dat zou doen, dan beperkt men de keuzevrijheid en dus de mogelijkheid om te optimaliseren en dus om meerwaarde te creëren. Ander voorbeeld: is men (politiek) bereid de keuzevrijheid te bieden aan de markt om innovatieve oplossingen te bedenken waarbij men de oplossingsrichting 'insteekhaven' combineert met bedrijventerreinontwikkeling én de uitwerking van innovatieve logistieke oplossingen (zoals ondergrondse logistieke systemen) die toelaten om vanuit de buitendijkse haven grondstoffen bestemd voor de haven van Gent op een efficiënte en duurzame wijze te transporteren?

Een **volkomen overeenkomst** komt in principe tot stand in een perfect functionerende markt; een onvolledige overeenkomst ontstaat juist als gevolg van marktimperfecties, die op hun beurt verlies aan financiële en/of maatschappelijke waarde veroorzaken. Hoewel volkomen overeenkomsten in de werkelijkheid niet bestaan, heeft men er belang bij om

¹⁴ Europees Stelsel van Rekeningen dat naar aanleiding van de Maastrichtnormen, de modaliteiten bepaalt voor het jaarlijkse begrotingsresultaat en de totale overheidsschuld. In dit verband kunnen investeringen of andere langetermijnschulden in overheidsgerelateerde infrastructuur ESR-neutraal zijn. Dit betekent dat deze, met uitzondering van de in het concrete jaar verschuldigde betalingen, geen impact hebben op het begrotingsresultaat en de overheidsschuld van de betrokken overheid.

¹⁵ Risico's neergelegd bij de private partner onder andere met betrekking tot: tijdigheid van oplevering, respecteren van specifieke standaarden, meeruitgaven, technische gebreken, externe negatieve effecten etc.

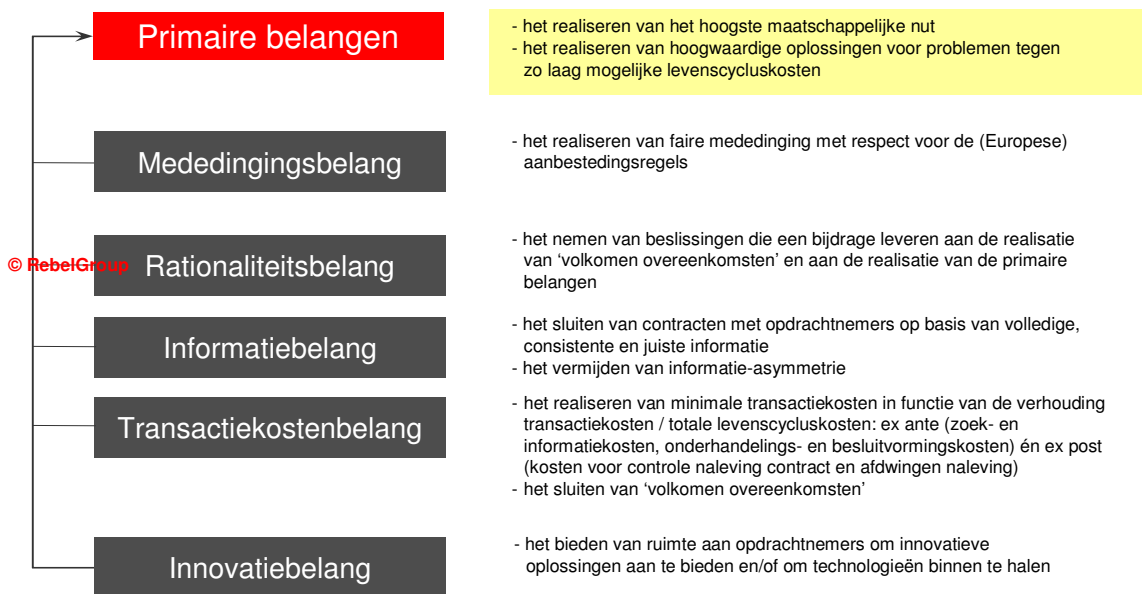
¹⁶ Het risico dat tijdens de uitbating/het gebruik van een infrastructuur als gevolg van onvoldoende management niet aan de contractueel vooropgestelde en vastgelegde verwachtingen wordt voldaan. Dit resulteert in een lager volume of in een service die niet aan de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden voldoet.

¹⁷ Met dit risico worden die gevallen bedoeld waar de variabiliteit van de vraag hoger of lager is dan kon worden vermoed op het moment van ondertekening van het contract. Dit kan het resultaat zijn van conjuncturele evoluties, nieuwe markttrends, een veranderende voorkeur bij de eindgebruikers of in onbruik geraakte technologie. In feite vormt dit een onderdeel van het gebruikelijke economische risico waaraan elke bedrijf is blootgesteld.



marktperfectionen bewust zoveel mogelijk in te dijken, zodat een zo volledig mogelijke overeenkomst wordt gesloten. Het gaat dan om het terugdringen van marktperfectionen zoals: onredelijk hoge transactiekosten om tot een overeenkomst te komen en deze op te volgen, informatiegebreken en informatie-asymmetrie, de problematiek van irrationeel gemaakte (beleids)keuzes, de problematiek van onvoldoende concurrentie etc.

Vanuit overheids perspectief beschouwd dient zij, bijvoorbeeld middels investeringsprojecten, zo hoog mogelijk maatschappelijk nut te realiseren. Daarin liggen ook de primaire belangen van de overheid. Meerwaarde houdt dan de verdere optimalisatie in van de realisatie van deze belangen, en dus van de realisatie van het maatschappelijk nut. Het bereiken ervan is evenwel functie van en/of wordt beïnvloed door een set van zogenaamde 'afgeleide belangen'¹⁸: transactiekosten-, informatie-, rationaliteits-, mededingings- en innovatiebelang (zie onderstaande figuur):



Bron: RebelGroup, 2008

De kwaliteit van de invulling van deze belangen valt onder de noemer van het zogenaamde **professioneel opdrachtgeverschap**.

¹⁸ Geïnspireerd op: Regieraad Bouw, *Sleutelpublicatie – Beter aanbesteden in de bouw*, 2006.



2.3 Bekostigen versus financieren

Bij het bespreken van de baathebbers van het projectalternatief en de mate waarin deze baten in het projectalternatief eventueel te incorporeren zijn, is het duiden van het fundamentele onderscheid tussen 'bekostigen' en 'financieren' essentieel:

Stel de aankoop van een huis door middel van een hypotheek. Doorgaans is de bank de partij die voor de financiering zorgt; op het moment van de aankoop wordt een bepaald bedrag door de bank ter beschikking gesteld, wat de koper in staat stelt de verkoper te vergoeden voor de vraagprijs. De koper is uiteraard geacht gedurende een x -aantal jaren zijn schulden aan de bank terug te betalen door maandelijkse aflossingen en daar bovenop de verschuldigde rente. De koper van het huis is de partij die zal moeten instaan voor het *bekostigen* van de aankoop; hij betaalt uiteindelijk voor het huis. De bank is in deze de partij die zal instaan voor het *financieren* van de aankoop.

De meest belangwekkende vraag is overigens hoe het projectalternatief zal worden **bekostigd** en, in vergelijking, minder hoe het gefinancierd zal worden. Het gaat in eerste instantie om: 'wie betaalt'? Want van zodra er *betalingsbereidheid*¹⁹ is door één of meerdere partijen, dan dienen er zich makkelijker of sneller financieringsvormen aan²⁰, wat ook in meerwaarde kan resulteren.

De relatie tussen bekostigen en financieren is evenwel minstens zo belangwekkend. Immers, om verder te gaan in het voorbeeld rond de aankoop van een huis, de keuze van eventueel een andere bank, het hanteren van een afwijkende hypotheekvorm en/of het bekomen van woonsubsidies kan geld (en dus (financiële) waarde) opleveren in die zin dat de maandelijkse lasten in de vorm van aflossingen en rentebetalingen zouden dalen. Deze waarde vertaalt zich rechtstreeks in een aantrekkelijker bekostiging van de investeringsinspanning.

De keuze van een doordachte financieringsvorm heeft dus directe implicaties voor de mogelijkheden tot bekostiging én vice versa. Bijgevolg zal hier ingegaan worden op zowel de (inventarisatie van haalbare) *bekostigingsmogelijkheden* van de projectalternatieven als de (inventarisatie van haalbare (en ESR neutrale)) *financieringsmogelijkheden* ervan. Binnen de context van bijvoorbeeld publiek-private samenwerking (PPS) als hefboom met DBFMO als structureringsvorm is het onderzoek van de interactie tussen bekostigen en financieren essentieel²¹.

¹⁹ Overigens een term die ook binnen een MKBA context vaak gehanteerd wordt (cfr. willingness to pay).

²⁰ In het voorbeeld onder meer in de vorm van een klassieke hypotheek, een beleggingshypotheek of een spaarhypotheek.

²¹ Overigens kan de keuze van een bepaalde bekostigings- of financieringsmogelijkheid de mogelijke inzet van andere mogelijkheden beïnvloeden: binnen een DBFM(O) context wordt uitdrukkelijk ingespeeld op private financiering. Kern is in principe dat de overheid een beschikbaarheidsvergoeding aan private partijen betaalt. Niettemin is het zo dat als de Minister van Verkeer & Waterstaat een dergelijke constructie aangaat zij toch de volledige verplichting in de begroting zichtbaar moet maken. Bij de A59 bijvoorbeeld is dit als volgt gegaan: de minister van Financien heeft de totaalraming van de aanleg uit het MIT gehaald. Het MIT is dus met een fors bedrag gereduceerd. In ruil hiervoor betaalt de minister van Financien in de toekomst de beschikbaarheidsvergoedingen aan de private partij. De contante waarde van de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen is gelijk aan de korting in het MIT. Vraag is dus of er **creatieve** mogelijkheden te vinden zijn (bijvoorbeeld een ander orgaan dat de DBFM in de markt zet of de



Overigens kan de verbetering van het kosten-baten saldo en de deelname van andere partijen (zoals de regio of bedrijven) in de bekostiging van een projectalternatief precies de noodzakelijke voorwaarde zijn voor bijvoorbeeld mede-bekostiging door het Rijk. Ook hier blijkt andermaal dat meerwaarde-opties niet los mogen gezien worden van bekostigings- en financieringsmogelijkheden.

Aansluitend kunnen bekostigingsarrangementen en innovatieve financieringsscenario's worden bepaald, waarbij een optimale onderlinge balans moet worden gevonden in de financiële bijdrage van de betrokken publieke én private stakeholders in relatie tot de verdeling/deling van de risico's verbonden aan de voorbereiding, de realisatie en de eventuele exploitatie van de projectalternatieven en de daarmee verbonden projectdiensten.

De uitkomsten hiervan vormen mede input voor de (later op te maken) business case voor de onderscheiden projectalternatieven, en bij uitbreiding het integrale financieel model voor voorbereiding, realisatie en exploitatie van de projectalternatieven. De opmaak van dergelijke business cases en business modellen zélf, valt echter buiten de scope van deze Deelstudie.

2.4 Beprijzen en scope-optimalisatie

Beprijzen opent in principe de weg naar vormen van private betrokkenheid waarbij marktpartijen opbrengstenrisico gaan lopen en vanuit dat perspectief op zoek zullen gaan naar het beheersen van de vraag en het optimaliseren van de projectingrepen (lees: kosten). Beprijzen dient echter te passen binnen de juridisch-institutionele kaders en wijst daarom ook in de richting van vormen van samenwerken tussen bestaande semi-publieke partijen, zoals havenschappen, en marktpartijen.

Scopeoptimalisaties kunnen een gevolg zijn van beprijzen:

- *scopeverkleining*: om de totale kosten-batenverhouding te verbeteren worden onderdelen die relatief weinig waarde toevoegen uitgesloten of uitgesteld.
- *scopeverbreding*: door projecten of ingrepen te combineren valt er meer waarde binnen het project. Een goed voorbeeld hiervan is de vaak gezochte combinatie tussen infrastructuur- en gebiedsontwikkeling. De Kanaalzone is bij uitstek een combinatie van beide en kan dus op dit vlak kansen bieden.

Juist bij scopeoptimalisaties spelen de directe belanghebbenden een rol. Zij hebben soms projecten waarmee scopeverbreding kan worden gezocht. Anderzijds zijn sommige scopeverkleiningen juist te realiseren door specifieke problemen van belanghebbenden via andere, efficiëntere weg op te lossen.

inschakeling van cofinanciering) die het MIT niet of minder zouden belasten, temeer omdat het MIT tot 2015/2020 al grotendeels is volgeboekt met projecten in uitvoering en in de planning.



2.5 Differentiëren naar gesuggereerde oplossingsrichtingen

In de Projectleidraad voor de KBA zijn 5 oplossingsrichtingen gesuggereerd (zie paragraaf 1.1.). Binnen de Technische studie (Deelstudie 1) uitgevoerd door het studie bureau Arcadis is de vijfde zoekrichting, in casu het actief ontwikkelen van bedrijvigheid in de Kanaalzone die niet gebonden is aan de beperkingen van het sluzencomplex en het Kanaal, niet meegenomen, daar het veeleer een economisch scenario betrof.

Meer nog, het zou kunnen vallen binnen de context van het nulalternatief, daar van zodra er niet geopteerd zou worden voor oplossing van de gestelde maritieme problematiek men per definitie in het nulalternatief zit.

Daarim vormt de vijfde zoekrichting hier niet het voorwerp van onderzoek, maar wel de vier overige zoekrichtingen:

1. 'Grotere schepen', waarbij de volgende varianten thans aan de orde zijn: een nieuwe zeesluis vergelijkbaar met de Westsluis of met de Panamasluis hetzij binnen het bestaande sluzencomplex²² hetzij erbuiten;
2. 'Meer (binnenvaart)schepen', waarvoor thans drie varianten het voorwerp van verder onderzoek uitmaken: (1) een nieuwe binnenvaartsluis type Oostsluis, (2) een grotere binnenvaartsluis naast de Oostsluis of (3) diepere, grotere sluis die geschikt is voor de combinatie binnenvaart én kleine zeevaart²³;
3. 'Andere aanvoer' via lichterij van zeeschepen naar binnenschepen, hetzij in de haven van Rotterdam, hetzij in de haven van Vlissingen in combinatie met de realisatie van een grotere binnenvaartsluis;
4. 'Overslag elders binnen KGT', in casu een insteekhaven met bedrijventerreinen en binnenvaartkade toegankelijk voor grote zeeschepen vanop de Westerschelde en waarbij goederen dan worden overgeslagen naar binnenschepen die al in het Kanaal aangemeerd liggen.

Ook vanuit juridisch oogpunt is de categorisering van de (deel)oplossingsrichtingen of projectalternatieven (cfr. basisinfrastructuur, haven(interne) infrastructuur, etc) van belang: zo is binnen het Vlaamse Havendecreet²⁴ een andere financiële regeling voorzien naargelang het gaat om basisinfrastructuur (maritieme toegang, sluzen, etc) dan wanneer het gaat om de bouw van (insteek)dokken. Deze context beïnvloedt mede de mogelijkheden en reikwijdte van meerwaarde-opties respectievelijk bekostigings- en financieringsmogelijkheden. Het onderzoek moet hiermee uitdrukkelijk rekening houden. Bij de identificatie (en beoordeling) van de meerwaarde-opties, in combinatie met bekostigings- en beprijzingsmogelijkheden zal er derhalve, waar nodig en relevant, gedifferentieerd worden in functie van de thans gesuggereerde oplossingsrichtingen en projectalternatieven. Dit houdt tevens in dat de zoektocht naar 'dubbele meerwaarde' verschillend kan en zal zijn naargelang de gehanteerde oplossingsrichting.

²² In dat geval ter vervanging van de bestaande Middensluis.

²³ In dat geval heeft de huidige Middensluis enkel een spui functie meer.

²⁴ <http://www.serv.be/webteksten/VHC/HAD-VHC-001.pdf>



2.6 Interactie met de KBA en andere deelstudies

Het voorsorteren op kansrijke meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden in het licht van de verbetering van de maritieme toegang tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen steunt bij voorkeur in belangrijke mate op de uitkomsten van de KBA, gezien de verwachte diffusie van de directe en indirecte baten over vele, al dan niet grote, partijen. Een gepaste interactie tussen dit onderzoek en de KBA is dan ook essentieel.

Kort na toewijzing van dit onderzoek aan RebelGroup heeft daarom in samenspraak met KGT2008 een werkvergadering plaatsgevonden met de uitvoerders van de KBA (Ecorys&RA)²⁵. Onderwerp van bespreking was de door RebelGroup noodzakelijke geachte 'wederzijdse' interactie tussen de KBA enerzijds en het voorliggende onderzoek anderzijds. Deze interactie werd immers binnen de context van de Leidraad KBA (als onderdeel van Deelstudie 7) door Ecorys & RA vanuit een enkele richting benaderd, namelijk de uitkomsten van de KBA als zijnde input voor Deelstudie 8 en niet vice versa zoals RebelGroup suggereert.

Hoewel de meerwaarde van het door RebelGroup gesuggereerde interactieve proces tussen dit onderzoek en de KBA ten volle door Ecorys & RA werd erkend, bleek, ook omwille van tijdsredenen (alle deelstudies dienen immers afgerond te zijn tegen juni 2008), een meer sequentiële benadering realistischer: gezien een onderzoek naar meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden zich net als de andere deelstudies binnen het MI(R)T spelregelkader in de Verkenningfase situeert, is de feitelijke *optimalisatie* van de projectalternatieven nog niet aan de orde. De voorkeur wordt dus gegeven aan het zuiver kunnen benoemen van de maatschappelijke (KBA) en financiële (business case) kosten en baten van de thans voorliggende projectalternatieven. Deze Deelstudie 8 schetst in concreto mogelijke meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden, zonder deze evenwel al meteen te integreren in de projectalternatieven in de vorm van 'geoptimaliseerde projectalternatieven'.

Eventueel geoptimaliseerde projectalternatieven zullen dan later binnen de KBA worden ingebracht teneinde de mogelijke maatschappelijke meerwaarde ervan ten opzichte van de initiële projectalternatieven te kwantificeren. Uitzondering hierop is de analyse van de impact van de eventuele introductie van beprijzing (voor zover in dit onderzoek daartoe juridische mogelijkheden worden geïdentificeerd): deze vorm van bekostiging zal wél al in de lopende KBA worden meegenomen.

Er is reeds verwezen naar het raakvlak met Deelstudie 1 (Technische studie), niet alleen omwille van het feit dat hieruit de relevante projectalternatieven kunnen gehaald worden waarvoor meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden moeten worden uitgewerkt, maar tevens om de financiële raming van de projectkosten zelf.

²⁵ Vergadering vond plaats te Rotterdam op 3 maart 2008 in aanwezigheid van de heren Leo Bus en Steve Sel van KGT2008, de heer Wim Spit van Ecorys en de heer Kris Debisschop van RebelGroup.



Andere belangrijke raakvlakken zijn de uitkomsten van Deelstudie 4 (Milieustudie). In de Milieustudie worden de mogelijke milieueffecten van de verschillende alternatieven in kaart gebracht: fijnstof, geluid, omgeving (flora, fauna), water en baggerspecie. Het betreft dus omgevingseffecten (ten gevolge van gebruik van de sluis) en locatie-effecten (ten gevolge van de ligging van de sluis). Net zoals de uitkomsten van deze Deelstudie 4 rechtstreeks input zullen zijn voor de KBA, bieden zij ook concrete aanknopingspunten voor dit onderzoek daar zij inzichten geven in de aard en de omvang van (maatschappelijke) kosten respectievelijk baten en de verdeling ervan over partijen. Deze inzichten kunnen dan de basis vormen voor de uitwerking van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden.

Ook de studie inzake Strategische Welvaartseffecten biedt dergelijke aanknopingspunten: daarin wordt onder meer gekeken naar de mate waarin het oplossen van de knelpunten voordelen oplevert voor de bedrijven. De mate waarin de knelpunten worden opgelost verschilt per alternatief. De strategische welvaartseffecten vloeien voort uit de transporteffecten en zijn daarmee indirecte effecten.



2.7 Modules

Conform de besteksbepalingen voor deze adviesopdracht splitste de hier gehanteerde werkwijze zich in vier afzonderlijke modules:

2.7.1 Module 1 - Opmaak van een Startnotitie

Doelstelling van deze Module betrof de nadere concretisering van het Plan van Aanpak zoals uitgeschreven door RebelGroup bij de offerte-uitvraag. Zij mondde uit in een Startnotitie (formeel opgeleverd op 21 maart 2008) en behandelt de volgende onderwerpen:

1. context van de adviesopdracht, met achtergrond en doelstelling
2. visie van RebelGroup op deze adviesopdracht
3. overeenkomstige verfijnde uitwerking van het Plan van Aanpak
4. indicatieve inhoudstafel.

Als input daartoe gold onder meer:

- de op de Startvergadering van 20 februari 2008 met de Projectgroep KGT2008 gemaakte opmerkingen en suggesties met betrekking tot het oorspronkelijke Plan van Aanpak
- de dan gemaakte procesafspraken over het verdere verloop van de opdracht
- de screening van door de Projectgroep KGT2008 overgemaakte basisdocumenten en –gegevens, meer in het bijzonder de rapportage betreffende de Probleemanalyse alsmede de tussentijdse resultaten dan wel Startnotities van de andere thans lopende Deelstudies (samen met de Leidraad KBA).

2.7.2 Module 2 – Inventarisatie van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden

De inhoud van de Startnotitie (cfr. Module 1) is vervolgens voorgelegd aan de SAF-vergadering op 11 april 2008. Op deze vergadering ontstond de nodige deining over het binnen de context van deze adviesopdracht, al dan niet bevragen van private stakeholders (al dan niet deel uitmakend van het SAF), onder meer binnen de context van beprijzingsmogelijkheden.

Na overleg is daarom beslist om voor de inventarisatie van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden, enkel een **publieke bevraging** (zie Bijlage A) te organiseren, meer bepaald van de publieke en semi-publieke actoren in het SAF vertegenwoordigd (tussen haakjes telkens de gesprekspartners):



- Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Gent (dhr. S. Van Rouveroi en dhr. E. Van Craeyvelt)
- Zeeland Seaports (dhr. G.H.A. Suy en dhr. M. Pater)
- Provincie Oost-Vlaanderen (dhr. F. De Mulder)
- Provincie Zeeland (dhr. H. Van Der Togt)
- Stad Gent (dhr. burgemeester D. Termont)
- Gemeente Terneuzen (dhr. burgemeester J. Lonink)
- Gemeente Evergem (dhr. burgemeester E. De Wispelaere)
- Gemeente Zelzate (dhr. burgemeester F. De Vilder)
- VEGHO (dhr. R. De Croock en dhr. P. Van Severen)
- Zeeuwse Milieufederatie (dhr. T. Van Mierlo)
- Bond Beter Leefmilieu (BBL) (dhr. E. Grietens)
- Koninklijke Schuttevaer (dhr. J.C.J. De Vries)
- Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) (dhr. M. Van Hijfte)
- Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) (dhr. F. Kuijpers)

Daaraan zijn op verzoek de volgende actoren aan toegevoegd geworden:

- het Vlaamse DAB Loodswezen (dhr. A. Pels)
- Rijkswaterstaat – Provincie Zeeland (dhr. J. Stalknecht)
- Departement Mobiliteit en Openbare Werken (mevr. Ilse Hoet).

Ter ondersteuning van deze (semi-)publieke bevraging²⁶ is een indicatieve lijst van open vragen gebruikt, die als Bijlage is toegevoegd aan deze rapportage. De inhoudelijke focus lag daarbij voornamelijk op het aspect 'meerwaarde-opties', terwijl het onderzoek naar financierings- en bekostigingsmogelijkheden veeleer middels eigen (juridisch) desk research heeft plaatsgevonden.

Het gaat hier dus om kansen (in de projectomgeving) om de maakbaarheid en de haalbaarheid van de individuele projectalternatieven te maximaliseren, bijvoorbeeld middels aspecten als gebiedsontwikkeling, 'werk maken met werk'²⁷, etc.. Daarin is een zo breed mogelijk perspectief gehanteerd, waarbij onder meer is gekeken naar:

- een pallet aan vormen van betrokkenheid, van (publieke) financiële bijdragen tot concept ontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling
- een scala aan mogelijke partijen: niet alleen uitvoerders, projectontwikkelaars en ingenieursbureaus, maar ook belanghebbenden zoals provincies, gemeenten, havenbedrijven, reders, overslagbedrijven, bedrijven in de Kanaalzone, etc

²⁶ Gehouden in de periode mei-juni 2008.

²⁷ Bijvoorbeeld het gebruik van vrijgekomen baggerspecie voor het opspuiten van bedrijventerreinen.



- andere overheidsinstanties, die mogelijk ook belang hebben of expertise hebben, en om die reden vroegtijdig bij één of meerdere van de projectalternatieven betrokken zouden kunnen worden²⁸, zoals bijvoorbeeld VROM.

Deze benadering resulteerde in een eerste groslijst van meerwaarde-mogelijkheden, geclusterd naar een aantal relevante thema's. Parallel hiermee is, in overleg met het Projectteam van KGT2008, door RebelGroup een toepasselijk beoordelingskader ontwikkeld voor de geïdentificeerde mogelijkheden, inclusief deze inzake financiering en bekostiging. Het betreffende beoordelingskader is verderop in deze rapportage concreet uitgewerkt.

Overigens, met betrekking tot beprijzingsmogelijkheden is door Advocatenkantoor Eric Van Hooydonk, als onderaannemer van RebelGroup, een ter zake grondige juridische analyse gevoerd. De uitkomsten hiervan zijn integraal opgenomen in een afzonderlijke bijlage aan dit rapport. De essentie ervan is verderop in dit document verwerkt.

2.7.3 Module 3 – Beoordeling van meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden

Op basis van het tijdens de Module 2 uitgewerkte kader is elk van de in eerste instantie kansrijk geachte mogelijkheden voor meerwaarde respectievelijk financiering en bekostiging 'beoordeeld'. De beoordeling is daarbij finaal benaderd vanuit het perspectief van de potentiële bijdrage aan de optimalisatie van de (financiële) business case en het (maatschappelijke) kosten-baten saldo, rekening houdend met factoren als complexiteit, draagvlak en draagwijdte van de genoemde mogelijkheden (cfr. infra).

2.7.4 Module 4 – Eindrapportage

Voorliggend document omvat de uitwerking van Module 4 en poogt een definitief antwoord te geven op de volgende vragen:

1. wat zijn, zo creatief mogelijk benaderd, de meerwaarde-opties voor de thans geselecteerde (deel)oplossingsrichtingen, in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden?;
2. welke meerwaarde-opties, in combinatie met bekostigings- en financieringsmogelijkheden, zijn daarbij het meest kansrijk?
3. welke procesarchitectuur zal nodig zijn om de meest kansrijk geachte meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden te effectueren?

²⁸ Bijvoorbeeld de PPS Kennispool in Nederland en het Vlaams Kenniscentrum PPS.



3 GEÏNVENTARISEERDE MEERWAARDE-OPTIES

De publieke bevraging onder de hoofdzakelijk SAF-leden resulteerde, in combinatie met de expertise binnen RebelGroup zelf, tot de volgende relevante²⁹ set aan meerwaarde-opties. Om redenen van toegankelijkheid zijn de hieronder benoemde meerwaarde-opties meteen al geclusterd rond een aantal rubrieken.

3.1 Schaarste en duurzaamheid

Zowat alle bevroegde publieke actoren bevestigden aan RebelGroup het thema 'schaarste en duurzaamheid' als een mogelijke belangrijke hefboom voor meerwaarde. Eén en ander valt natuurlijk te kaderen binnen de voorliggende gebiedsgerichte benadering om de (ganse) Kanaalzone om te bouwen tot een duurzaam gebied om te wonen en te werken (waaronder Sluiskil en Sas van Gent), samen met de recentelijk opnieuw gelanceerde ideeën inzake duurzaam havenbeleid.

'Schaarste en duurzaamheid' wordt hier dus gedefinieerd als: het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes en initiatieven in het licht van de zogenaamde 'balanced growth': economische groei zonder een verdere belasting op de milieu-, ruimtelijke en leefkwaliteit.

Zelfs al zonder scope-optimalisatie of andere meerwaarde gerichte initiatieven, is meerwaarde te behalen wanneer alle met de oplossingsrichtingen verbonden ingrepen of maatregelen/middelen om de nieuwe economische activiteiten te accommoderen, vertrekken vanuit het volledige (economische) besef van **schaarste**:

- bij ontwerp, uitwerking en realisatie van een oplossingsrichting moeten alle daartoe nodige middelen (bijvoorbeeld bedrijfsruimte) zo optimaal mogelijk ingezet worden. Dit **moet** een nadrukkelijke bi-laterale beleidslijn zijn en desgevallend uitmonden in extra, versnelde inspanningen terzake (bijvoorbeeld de herstructurering van oude, vervuilde bedrijfsterreinen in het Gentse havengebied)
- een nog grotere kans op meerwaarde ligt in de koppeling van de thema's: efficiëntie, effectiviteit **en duurzaamheid** in de logistieke afwikkeling in de Kanaalzone. De nu uitgewerkte logistieke strategie voor de Provincie Oost-Vlaanderen vertrekt bijvoorbeeld vanuit de ambitie van minimale totale logistieke kosten. Duurzaamheid staat daarin centraal en vergt onder andere slimme keuzes in de organisatie van vervoersstromen en –wijzen (bijvoorbeeld pijpleidingen, geavanceerde transportbanden, etc) en bundeling van lading (cfr. infra).

Een set aan logisch consistente keuzes en initiatieven kan derhalve onder meer bestaan uit (niet limitatief):

²⁹ In de zin van: op het eerste zicht realistisch en haalbaar.



- de realisatie van de sluisgerelateerde oplossingsrichtingen relateren aan concrete initiatieven ter **verbetering van de waterhuishouding** in de (ganse) Kanaalzone, met in het licht van de verwachte verhoging van de zeespiegel als gevolg van de klimaatverandering (global warming). Binnen dezelfde context kunnen tevens maatregelen uitgewerkt worden met het oog op de striktere naleving van de overeenkomst tussen Vlaanderen en Nederland over continue watertoevoer naar de Kanaalzone toe³⁰. Andere suggesties in dit verband zijn:
 - energie-opwekking uit versassingsbewegingen
 - koppeling van ideeën/initiatieven terzake voor energie-opwekking uit getijdebewegingen, hetgeen zou toelaten om andere, bijkomende subsidiestromen aan te boren (bijvoorbeeld van VROM)
 - koppeling met de huidige ideeën binnen de European Investment Climate Group (Prof. Wim Vermeend) in verband met zonnestroom
 - desgevallend een 'bellensysteem' opleggen in het Programme van Eisen om zoet en zout water te scheiden, aangezien veel bedrijven afhankelijk zijn van (de kwaliteit van) het Kanaalwater

De essentie van de sluisgerelateerde oplossingen is een snelle en veilige versassing. Deze mag niet gehypothekeerd raken door allerhande 'toeters en bellen' aan het project te koppelen, die de bedrijfszekerheid ervan zouden in het gedrang kunnen brengen. Dergelijke ondoordachte 'scopeverbreding' (wat iets anders is dan *scopeoptimalisatie*) staat haaks op de kernfunctie van een sluis

- de **versnelde realisatie van een duurzame Kanaalzone**, in combinatie met de realisatie van een **klimaatneutrale oplossingsrichting** én de daaraan verbonden ontwikkeling van **klimaatneutrale economische en logistieke activiteiten** in het gebied. Dit kan bewerkstelligd worden door bijvoorbeeld te vragen/eisen aan beneficianten van de nieuwe zeesluis om schone schepen in te zetten, structureel te streven naar de bundeling van goederenstromen, het eigen ruimtelijk gebruik te optimaliseren of restwarmte ter beschikking te stellen als grondstof voor andere, geclusterde bedrijven in de Kanaalzone Gent-Terneuzen (cfr. industriële eco-systemen)
- verhoogde en versnelde (overheids)inspanningen voor **herstructurering en uitnutting van bestaande bedrijventerreinen**, sanering van brownfields etc. Binnen deze context zou bijvoorbeeld **relocatie van bedrijfsactiviteiten** kunnen overwogen worden: alle strategische containerontwikkelingen maximaal concentreren te Vlissingen³¹, na relocatie en uitplaatsing van andere activiteiten die in deze haven ruimte in beslag nemen en makkelijk in bijvoorbeeld Terneuzen zouden kunnen geacomodeerd worden. Aldus is verdere optimalisatie van het gebruik van schaarse havenruimte mogelijk, wat meerwaarde inhoudt

³⁰ Naar verluidt is de afspraak 13 m³/seconde, waar zijn er op heden teveel schommelingen vast te stellen.

³¹ Daar deze haven over de benodigde diepgang en tij-ongebondenheid beschikt.



- er zou kunnen afgedwongen worden dat de **(voornaamste) beneficianten** van een bepaalde maritiem-infrastructurele oplossingsrichting **versnelde dan wel verhoogde, weliswaar renderende, inspanningen leveren in het licht van duurzaamheid**, met inbegrip deze op het niveau van de logistieke en personele afwikkeling. Op deze manier zouden deze beneficianten op een andere dan financiële manier een positieve extra bijdrage kunnen leveren aan het project
- het niet afzonderlijk (blijven) benaderen van het maritiem-infrastructurele project, maar het veel ruimer kaderen binnen **een multimodaal georiënteerde gebiedsgerichte ontwikkeling**. Zeeland Seaports hanteert multimodaliteit als nadrukkelijke voorwaarde. Wil men de Kanaalzone daadwerkelijk op multimodale wijze gestalte geven, dan heeft men niet enkel lijninfra nodig van meer dan één modus, maar ook (ont)koppelpunten om ladingen van/op modi te krijgen. In dat verband zijn multimodale overslagfaciliteiten/interfaces essentieel. Met de (realisatie) van elke oplossingsrichting moet dan ook onlosmakelijk verbonden zijn:
 - versnelde opwaardering van de huidige wegontsluiting (inbegrepen Kanaalkruisend verkeer)
 - versnelde realisatie van spoor aansluiting Axel – Zelzate voor goederen
 - versneld hergebruik van de spoorlijn Terneuzen-Gent, desgevallend in de vorm van een lightrail zodat ook optimalisatie van woon-werkverbindingen, ontsluiting van de regionale arbeidsmarkt en instroom van kennis aan de Universiteit Gent

Samengevat vallen onder de rubriek 'schaarste en duurzaamheid' de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'schaarste en duurzaamheid':

- realisatie van het project aanwenden voor de structurele lange termijn verbetering van de waterhuishouding in de Kanaalzone
- eisen van klimaatneutrale oplossingsrichting gecombineerd met klimaatneutrale economische en logistieke activiteiten, en aldus de versnelde realisatie van een 'duurzaam' Kanaalgebied, oa door:
 - herstructurering en uitnutting van bestaande bedrijfsterreinen, en relocatie van activiteiten teneinde ruimtegebruik te optimaliseren binnen een duidelijke strategische context
 - bij (voornaamste) beneficianten versnelde en verhoogde klimaatverbeterende inspanningen afdwingen
 - het project niet individueel benaderen, maar ruimer binnen een multimodaal georiënteerde gebiedsgerichte ontwikkeling



3.2 Integraliteit

Met 'integraliteit' wordt hier bedoeld: het hanteren van een bredere, multi-actor, multi-level, multi-project en multi-disciplinaire benadering in plaats van een telkens enkelvoudige met het oog op het bereiken van schaal- en scopevoordelen. Het reflecteert derhalve integraal denken en handelen met het oog op meerwaarde creatie.

Tijdens de publieke bevraging zijn drie vormen van 'integraliteit' afgetoetst geweest naar concrete invulling, realisme en haalbaarheid:

- integratie van afzonderlijke projectonderdelen
- bundeling van gelijkaardige projectonderdelen
- aanhaken op andere (boven)lokale beleidsthema's en –initiatieven.

Genoemde vormen van 'integraliteit' worden hieronder nader uitgewerkt:

3.2.1 Integratie van afzonderlijke projectonderdelen

Het betreft hier kansen op meerwaarde door de integratie tot één enkel aanbesteedbaar pakket van ontwerp, bouw en desgevallend financiering, onderhoud en exploitatie van een bepaalde oplossingsrichting. Met een dergelijke integratie gaat ook een verbeterde allocatie van risico's gepaard, daar algemeen kan verwacht worden dat private partijen (aannemers), mits de nodige positieve prikkelmecanismen (op te nemen in de besteksdOCUMENTEN), beter in staat zijn aan levenscyclusoptimalisatie te doen: het optimaliseren van de globale kosten over de ganse economische of technische levensduur van een project dankzij een betere afstemming, zowel procesmatig als qua materiaalkeuze, tussen de verschillende afzonderlijke projectonderdelen. Zo kan men verwachten dat bij het ontwerp reeds grondig wordt nagedacht over de vereiste structurele en dagdagelijkse onderhoudsinspanningen, en in functie daarvan wordt geoptimaliseerd. Daarnaast mag verondersteld, ja zelfs geëist worden van dergelijke private partijen dat zij in staat zijn de interfacekosten tussen de verschillende projectonderdelen te drukken, wat eveneens tot meerwaarde leidt.

Vraag is nu, gezien de thans geselecteerde oplossingsrichtingen, welke integratie van afzonderlijke projectonderdelen daadwerkelijk zou kunnen resulteren in meerwaarde. De eventuele latere uitvoering van een Public Private Comparator (PPC)³² kan hierover definitief uitsluitsel verschaffen.

Het ligt voor de hand om op zijn minst **ontwerp én bouw** (en dit geldt voor alle oplossingsrichtingen) geïntegreerd in plaats van afzonderlijk aan te besteden³³, bijvoorbeeld tijdens de planstudiefase. Dit kan (beperkte) meerwaarde opleveren zowel in termen van tijd (planning), geld (budget) als maatschappelijk.

³² Zie Publicatie Nederlandse Ministerie van Financiën, *Beter kiezen door objectief vergelijken. Publieke private comparator, publieke sector comparator: instrumenten ter beoordeling van PPS-projecten*, 2000.

³³ Dan is sprake van een zogenaamde Design & Build (DB).



Gezien het belang van de bedrijfszekerheid van het sluisencomplex te Terneuzen lijkt 'beschikbaarheid' een mogelijk aan een private partner overdraagbaar risico, die overeenkomstig periodiek een zogenaamde 'beschikbaarheidsvergoeding' zou ontvangen die op een 'slimme' manier functie is gemaakt van de feitelijke beschikbaarheid van in dit geval een nieuwe sluis. Het veronderstelt evenwel de integratie binnen een PPS context van het onderhoud én bij voorkeur ook de exploitatie in één en hetzelfde contract met de private partner. Een dergelijke combinatie is geenszins voordehandliggend daar de structurele onderhoudscomponent in de sluisgerelateerde oplossingsrichtingen slechts voldoende omvangrijk is te noemen na 15 à 20 jaar om meerwaarde te kunnen behalen. De inclusie van de exploitatiecomponent is evenmin gebruikelijk bij dergelijke infrastructuur, maar niet onmogelijk. Bovendien, is men bijvoorbeeld op het niveau van Rijkswaterstaat wel bereid om een dergelijke mogelijkheid te creëren (cfr. keuzevrijheid)?

Tegelijkertijd is de integratie van de onderhoudscomponent in één en hetzelfde contract (en dus het sturen van de private partner (bijvoorbeeld een aannemerscombinatie) op basis van beschikbaarheid) noodzakelijk wil men de component 'financiering' hierin ook kunnen betrekken³⁴.

Zoniet zou kunnen onderzocht worden in hoeverre de in België bekende rechtsfiguur van een zogenaamde '**promotie-overeenkomst**' zou toegepast kunnen worden. Overeenkomstig artikel 9 van de (Belgische) wet van 24 december 1993 wordt namelijk de overheidsopdracht bij wege van een promotie-overeenkomst gedefinieerd als: *de overheidsopdracht voor aanneming van werken of van leveringen die zowel betrekking heeft op de financiering en de uitvoering van werken of levering, als, in voorkomend geval, de studie ervan of elke dienstverlening in dit verband*. Het hoofdkenmerk bestaat er dus in dat eenzelfde partij (de promotor) de verantwoordelijkheid draagt (en dus het risico) voor zowel de uitvoering van de opdracht als de prefinanciering ervan. Het werk dat wordt gerealiseerd is bestemd om vervolgens geheel of gedeeltelijk aan derden te worden verkocht, hetzij op plan, tijdens de uitvoering, na de beëindiging of door bijvoorbeeld huurkoop. Indien de promotie-overeenkomst wordt afgesloten door een publiekrechtelijke rechtspersoon (wat in voorliggend dossier wellicht het geval zal zijn), moet het werk beantwoorden aan de specifieke behoeften van het bestuur. De publiekrechtelijke rechtspersoon verbindt er zich desgevallend als tegenprestatie toe het opgeleverde infrastructuurwerk, voor een bepaalde periode in huur te nemen, met eventueel een optie op aankoop of eigendomsoverdracht op een bepaalde vervalddag.

Nadeel van deze techniek is dat men tijdens de duur van het contract als overheid niet zo makkelijk kan sturen op kwaliteit en dus beschikbaarheid, behoudens indirect middels de (financiële) modaliteiten rond de aankoopoptie of eigendomsoverdracht.

'Beschikbaarheid' kan desgevallend toch *enigszins* geïntegreerd worden wanneer gekozen zou worden voor thans nog heel nieuwe contractvormen zoals Design Build Guarantee (DBG) die voorziet in extra waarborgen of een Design Build Repair (DBR) die aan de private opdrachtnemer extra herstellingsactiviteiten oplegt ingeval van uitval. Naar verwachting kunnen hiervoor voldoende marktpartijen worden gevonden.

³⁴ Via private financiering is het immers mogelijk om risico's met betrekking tot uitvoering en prestaties bij private partijen te leggen. De kwaliteit van deze uitvoering en prestaties bepaalt de mate waarin deze partijen in staat zijn hun investering terug te verdienen, wat sterke prikkels geeft voor efficiënte uitvoering en het leveren van goede kwaliteit.



3.2.2 Bundeling van gelijkaardige projectonderdelen

Een andere piste zou erin kunnen bestaan om de te beperkt geachte (structurele) onderhoudscomponent van een nieuw te bouwen sluis te bundelen met het onderhoud van andere sluisen, bijvoorbeeld deze van het bestaande sluisencomplex in Terneuzen en/of daarbuiten in Vlaanderen en Nederland. Aldus kan de omvang van de onderhoudscomponent (M van 'maintain') voldoende schaalgrootte worden gegeven zodat kansen op meerwaarde ontstaan.

Vanuit eenzelfde filosofie zou men de gehele exploitatie van het sluisencomplex, met ingebrip van geïntegreerd in plaats van afgescheiden sluisonderhoud, -planning en -management, als voorwerp van contract kunnen maken. Maar, ook hier: is men (politiek) bereid een dergelijke stap te zetten?

Tenslotte kan onderzocht worden of er binnen de sluisgerelateerde oplossingsrichtingen mogelijkheden zijn om kennis, ervaring en systemen toegepast bij ontwerp en realisatie (en daarna desgevallend onderhoud en exploitatie) van een nieuwe sluis toe te passen op het bestaande sluisencomplex.

3.2.3 Aanhaken op andere beleidsthema's en –initiatieven

De realisatie van een bepaalde oplossingsrichting veronderstelt niet alleen toename van economische activiteiten, maar ook toename van vraag naar aangenomen wonen en leven. Meerwaarde zou bijvoorbeeld kunnen gerealiseerd worden door bij de realisatie van een oplossingsrichting tevens te koppelen de opwaardering van de gemeente Zelzate tot kleinstedelijk gebied (in plaats van het huidige 'buitengebied') waardoor het extra ruimte kan aansnijden voor bouwgronden voor woningen. Zo ontstaat mogelijks **sociologische meerwaarde** omdat mogelijks op die manier Zelzate zich versneld kan doorontwikkelen van arme gemeente (met relatief veel arbeidsreserve) naar een rijkere gemeente die tevens geldt als uitstekende uitvalsbasis om te werken in de Kanaalzone, en aldus haar beleidsplan kan waarmaken.

Daarnaast kan ingespeeld worden op de huidige initiatieven voor de oprichting van een Europees SamenwerkingsVerband (ESV) tussen Frankrijk, Wallonië en Vlaanderen voor de Seine-Schelde verbinding waarbij ook Nederland zou kunnen toetreden. Onderzocht kan worden of men de **verbetering van de maritieme toegankelijkheid** kan **inschuiven in het TEN-V dossier nr 30 'Seine-Schelde'** (cfr. infra). Binnen dezelfde context zou dit investeringsdossier aanleiding kunnen zijn om een duurzaam partnership aan te gaan met de haven van Zeebrugge voor de realisatie van Seine-Schelde-West.

Tenslotte valt al dan niet financiële meerwaarde te verwachten door aan te haken op bestaande, recente gelanceerde of nog te lanceren beleidsinitiatieven als daar zijn (niet limitatief):

1. het volop ontwikkelen van de gemeente **Terneuzen als 'binnenvaartcentrum'**, niet alleen in vervoers- en overslagstromen beschouwd, maar ook als centrum voor erfgoed en educatie op het vlak van binnenvaart, etc



2. de implementatie van de zogenaamde '**Logistieke bloem**'³⁵ voor de provincie Oost-Vlaanderen naar aanleiding van de strategische beslissing om Oost-Vlaanderen te positioneren als topregio met de laagste totale logistieke kosten
3. de recente vereniging van de projecten 'Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone' en 'Gentse Kanaalzone' in één enkel project '**Grenzeloze Kanaalzone**', met het oog op een versterkte en versnelde samenwerking aan beide zijden van de grens voor een beter vestigingsklimaat voor bedrijven, een goede omgevingskwaliteit voor gevestigde bedrijven en bewoners en een uitstekende infrastructuur (onder meer via het project 'Zeeuwse Passage')
4. de samenwerking tussen de Stad Gent en de gemeente Terneuzen binnen een recent opgericht Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL), om gezamenlijk problemen op de arbeidsmarkt in de regio Gent-Terneuzen aan te pakken: **één arbeidsmarkt zonder grenzen**³⁶
5. het voorliggende idee van verzelfstandiging van Zeeland Seaports, hetgeen op termijn mogelijkheden zou bieden om participaties te nemen in andere bedrijven, bijvoorbeeld in het Havenbedrijf Gent (en vice versa) of **een specifieke joint venture samen met het Havenbedrijf Gent** waardoor betere mogelijkheden ontstaan voor de verdere gelijkschakeling van de economische, ruimtelijke en commerciële belangen van de 'Grenzeloze Kanaalzone'. De verzelfstandiging van Zeeland Seaports verandert immers de context waarin de verbetering van de maritieme toegankelijkheid zou plaatsvinden en kan de haven van Terneuzen, meer dan in het verleden, positief prikkelen extra (maritieme) opportuniteiten op te zoeken en te benoemen naar aanleiding van de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting
6. het **INTERREG IV programma 2007-2013** waarop kan aangehaakt worden, bijvoorbeeld³⁷ binnen de context van Actielijn 1.3³⁸ van het Operationeel

³⁵ De 'Logistieke bloem' van Oost-Vlaanderen kent zeven zogenaamde 'bloemblaadjes':

1. bevordering van multi-modaliteit als uitgangspunt
2. ruimte om logistiek te ondernemen
3. juiste logistieke kennis en personen
4. duurzame match tussen vraag en aanbod
5. koppeling van informatie- en goederenstromen
6. een sterke overheid als businesspartner
7. balanced growth: evenwicht tussen groei en kwaliteit.

³⁶ Een eerste initiatief is het voorlichtings- en opleidingscentrum voor de glastuinbouw.

³⁷ Het betreffen hier voorbeelden binnen het Interreg Iva programma dat grensregio's de ontwikkeling en versterking beoogt van grensoverschrijdende economische en sociale zones.

³⁸ Deze actielijn 1.3 'Grensoverschrijdende versterking van economische structureren en omgevingsfactoren' heeft een voorwaardescheppend karakter voor economische groei van de grensregio. Voorziene activiteiten zijn onder meer: het verbeteren van de grensoverschrijdende duurzame mobiliteit en toegankelijkheid door afstemming van vervoersmodi, afstemming en samenwerking in het openbaar vervoer, het tegengaan van congestie op grensoverschrijdende verbindingen; het verbeteren en bevorderen van voldoende kwalitatieve ruimte ten behoeve van het bedrijfsleven; grensoverschrijdende samenwerking en afstemming in het integraal gebiedsgericht werken rond ruimtelijke ordening, milieu en economie (ROME), het bevorderen van de werking van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt, etc.



Programma terzake van Grensregio Vlaanderen-Nederland en/of binnen de context van Prioriteit 1³⁹ van het Operationeel Programma van de grensoverschrijdende samenwerking France – Wallonie – Vlaanderen (cfr. infra).

Samengevat vallen onder de rubriek 'integraliteit' de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'integraliteit':

- integratie van afzonderlijke projectonderdelen tot DB, promotie-overeenkomst
- bundeling van M (maintain) en eventueel O tot één enkel pakket
- aanhaken op andere beleidsthema's en -initiatieven, waaronder het project Seine-Schelde

3.3 Werk-met-werk maken

Vaak bieden investeringsprojecten mogelijkheden om 'werk-met-werk' te maken, dit wil zeggen inputs respectievelijk outputs van een project A inzetten voor één of meerdere andere projecten, of het over de projecten heen combineren van inputs en outputs. Een typisch voorbeeld hiervan is zandwinning: zand is nodig voor vele bouwactiviteiten en zandwinlocaties kunnen ook ingeschakeld worden voor recreatiedoeleinden, landschaps- en natuurontwikkeling. Een ander voorbeeld is werkzaamheden voor extra waterberging te combineren met natuurontwikkeling en dijkverbeteringen, waardoor een slimme en kostenbesparende oplossing ontstaat door werk-met-werk te maken.

Binnen elk van de vier oplossingsrichtingen zijn min of meer gelijkaardige mogelijkheden te benoemen om 'werk te maken met werk', waaronder:

1. het **vroegtijdig vermarkten van** in de voorhaven van Terneuzen (en desgevallend het Kanaal) **uit te baggeren specie** als bouwgrond voor de realisatie van bedrijventerreinen (bijvoorbeeld ter hoogte van de Westelijke Kanaaloever in Terneuzen en/of ten zuiden van de Axelse vlakte), storting 'om niet' bij ongebruikte terreinen van beneficianten van het investeringsproject, het gebruik ervan in het kader van het Delta Plan etc. In principe zou deze mogelijkheid reeds moeten vervat zitten in de KBA
2. binnen dezelfde sfeer: de realisatie van de oplossingsrichting type '(zee)sluis' koppelen aan **een natte in plaats van een droge ontwikkeling van de Westelijke Kanaaloever** (200 à 300 ha), wat een belangrijke meerwaarde zou inhouden voor watergebonden bedrijfsactiviteiten. Het creëert immers extra aanlandingskansen op de route Rotterdam-Parijs, zeker in het licht van het

³⁹ Prioriteit 1 richt zich op het bevorderen van de economische ontwikkeling door middel van een coherente en geïntegreerde grensoverschrijdende aanpak, met onder meer als actie: het ontwikkelen van logistieke stromen en communicatiestromen, het ontwikkelen van de promotie van het economische imago van de grensoverschrijdende zone, etc.



project Seine-Nord en desgevallend op termijn het project Seine-Schelde West (het Schipdonkkanaal). Deze meerwaarde is meermaals benoemd geweest tijdens de publieke bevraging en kan desgevallend het voorwerp uitmaken van waarde-overdracht aan het project. Dezelfde benadering kan gehanteerd worden voor de oplossingsrichting 'Andere aanvoer' waarbij Vlissingen en Rotterdam waarschijnlijk aan marginale kosten extra trafieken bestemd voor de Kanaalzone zullen ontvangen. Ook de hieraan verbonden extra inkomsten kunnen het voorwerp zijn van waarde-overdracht.

3. het **gelijktijdig combineren** van de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting **met andere projecten** zoals bijvoorbeeld de bouw van de Voorhaven, de bouw van de Westerschelde Container Terminal (WCT), de bouw van de sluis van IJmuiden (eventueel door deze projecten gebundeld en geïntegreerd aan te besteden), en daarbij bij voorkeur te streven naar het gebruik van één enkele bouwplaats
4. het opnemen van 'werk-met-werk-maken' als **afzonderlijk gunningscriterium** bij de aanbesteding van het geselecteerde investeringsproject. Uiteraard moet men bereid zijn daartoe de nodige vrijheidsgraden te voorzien.

De hierboven gesuggereerde mogelijkheden om werk-met-werk te maken zijn hier bewust apart benoemd, hoewel zij ook te plaatsen zouden kunnen zijn in de volgende rubriek 'slimme keuzes maken'.

Samengevat vallen onder de rubriek 'werk-met-werk maken' de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'werk-met-werk maken':

- vroegtijdig vermarkten van baggerspecie als bouwgrond voor diverse doeleinden
- een natte bedrijventerreinontwikkeling ter hoogte van de Westelijke Kanaaloever (en elders) in plaats van een droge
- gelijktijdig combineren met andere projecten zoals WCT, bouw Voorhaven, etc
- 'werk-met-werk maken' gebruiken als afzonderlijk gunningscriterium



3.4 Slimme keuzes maken

Met 'slimme keuzes' maken wordt bedoeld die rationeel onderbouwde beslissingen nemen die toelaten om optimaal tegemoet te komen aan de drie eerder genoemde randvoorwaarden voor meerwaarde, namelijk: (1) de mogelijkheid en bereidheid creëren om tot een verbeterde risico-allocatie te komen (risico's zoals ontwerp- en bouwrisico, beschikbaarheidsrisico's en vraag/volumerisico's benoemen en overdragen), (2) het voorzien in voldoende vrijheidsgraden om te sturen op varianten die meerwaarde, in welke vorm dan ook, inhouden en (3) het gelijkschakelen van eenieders primaire belangen binnen de context van volkomen overeenkomsten.

Verwijzend dus naar het eerder in deze rapportage beschreven conceptueel denkkader, zou, binnen de sfeer van 'slimme keuzes maken' meerwaarde kunnen ontstaan door de (technische) dimensionering van oplossingsrichtingen de verantwoordelijkheid en dus het vraag/volumerisico te laten zijn van de vragers/gebruikers die een bepaalde infrastructurele capaciteit verlangen.

De vraag stelt zich echter of en hoe het vraag/volumerisico kan benoemd worden en desgevallend kan overgedragen worden aan een private partij Het is namelijk weinig waarschijnlijk dat een aannemersconsortium an sich bereid zal zijn het risico te dragen om vergoed te worden over basis van de *reële vraag* of het reële trafiekvolume dat een bepaald projectalternatief te verwerken krijgt, aangezien het een dergelijk risico niet zelf kan sturen, noch kan beheersen. Hetzelfde mag verondersteld worden van vastgoed- en financieringsinstellingen en institutionele beleggers.

Nochtans is het vraag- en volumerisico in elk van de oplossingsrichtingen (cfr. de onzekerheid met betrekking tot de hoeveelheid en de aard van de bijkomende goederenstromen als gevolg van de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting), en dan zou men dus, met het oog op meerwaarde creatie, verwachten dat men tracht dit risico over te dragen naar die partijen die genoemd risico beter en/of het best kunnen beheersen:

- valt overdracht door de regionale en/of rijksoverheid van dit risico aan private gebruikers die de voornaamste beneficianten zijn (volgens de KBA) te overwegen? Eventueel, maar de vraag is of dergelijke partijen zich geroepen voelen om in een maritiem-infrastructureel project te stappen als trekker, mede omwille van het feit dat men zou kunnen argumenteren dat maritieme toegankelijkheid een overheidsaangelegenheid par excellence is ...
- valt overdracht door de regionale en/of rijksoverheid van het vraag/volumerisico aan het Havenbedrijf Gent én Zeeland Seaports business unit Haven van Terneuzen te overwegen? Dit lijkt interessanter aangezien op die manier meerwaarde zou kunnen gecreëerd worden door de sluis *in combinatie met de havenontwikkeling* in de markt te zetten. Zo creeert de geïnteresseerde partij zijn eigen vraag naar sluiscapaciteit. Het is feitelijk oplossing en probleem omdraaien. Men kan dan een bepaalde oplossingsrichting rechtvaardigen als er specifieke haven- of industriële ontwikkeling wordt gecreëerd die de capaciteit van de betreffende oplossingsrichting beter benut. Publiek-private samenwerking (PPS) zou dan een instrument kunnen zijn om die vraag te creëren in



combinatie met de oplossingsrichting. Maar ook hier zal zich mogelijk de vraag stellen hoe een dergelijk instrument kadert binnen de relevante juridische context⁴⁰ (zie nadere uitwerking terzake Bijlage B). En dus, is men (politiek) bereid een dergelijke keuze-optie te creëren?

Bovenstaande elementen meenemend, valt, gelet op de juridische context, hier te suggereren dat de **Vlaamse overheid/het Rijk investeert in 'basiscapaciteit'** voor de sluis, en dat **bijkomende (publiek/private) financiering** wordt gezocht **voor een grotere capaciteit** (bijvoorbeeld via een fonds opgericht door bedrijven die expliciet om deze grotere dan basiscapaciteit vragen en waarmee het extra capaciteitsgedeelte zou worden betaald, of een vergelijkbaar fonds opgericht door de begunstigde steden en gemeenten (Stad Gent, Gemeente Terneuzen, Provincie Zeeland etc)). Als principe zou men dus kunnen hanteren om 'basiscapaciteit' te laten bekostigen door de Vlaamse overheid/het Rijk en capaciteit bovenop deze basiscapaciteit⁴¹ (die 70 à 80% van de transportkostenvoordelen doet behalen zoals berekend in de KBA) te laten bekostigen door de vragers naar deze bijkomende capaciteit (bijvoorbeeld via een fonds). Meerwaarde ontstaat dan omdat door de juiste partijen het risico wordt genomen op de 'juiste' capaciteit van bijvoorbeeld een tweede grote zeesluis. Aldus wordt de 'juiste' scope van het project bepaald (= scope-optimalisatie).

Een variant hierop zou erin kunnen bestaan dat men voor de Speciale Projectvennootschap (SPV) die bij geïntegreerde contractering zou opgericht worden, te voorzien dat naast een aannemersconsortium, minderheidsparticipaties in deze SPV worden genomen door de belangrijkste publieke (bijvoorbeeld Stad Gent, Terneuzen, havenbedrijf Gent/Terneuzen) en private beneficianten (bijvoorbeeld Arcelor Mittal en Volvo) zodat deze **medezeggenschap** krijgen in de werkzaamheden van de SPV ten aanzien van de haar toegewezen taken. Deze actoren kunnen dan mee(be)sturen, vanuit het perspectief van gelijkschakeling van elkaars primaire belangen (aan publieke kant is dat creatie van hoogste maatschappelijke nut; aan private kant: winstmaximalisatie). Deze minderheidsparticipaties kunnen ook een belangrijke signaalfunctie hebben inzake draagvlak wat mogelijk het beslissingsproces ten goede kan komen (lees versnellen, wat meerwaarde met zich meebrengt). Bovendien opent het mogelijkheden voor het aantrekken van institutionele beleggers, waardoor de financieringsvoorwaarden (nog) aantrekkelijker zouden kunnen worden.

Een variant hierop zou dan weer kunnen zijn dat de Havenbedrijf Gent én het Havenbedrijf Terneuzen (voor zover reeds verzelfstandigd) gezamenlijk een joint venture oprichten ter realisatie (en exploitatie?) van een gekozen oplossingsrichting, en daarbij een risicodragende minderheidsparticipatie toestaan aan de voornaamste private beneficianten⁴². Deze joint venture zet vervolgens een geïntegreerd contract type DBF+M in de markt. Het krijgt enerzijds een lumpsum vergoeding (desgevallend gespreid in de tijd) vanuit de Vlaamse regionale overheid/het Rijk voor wat betreft de realisatie van de op voorhand vastgelegde basiscapaciteit en anderzijds wordt voorzien in een vergoedingenschema op basis van **schaduwtoel** te betalen door beide overheden

⁴⁰ De recente wijzigingen aan het Vlaamse Havendecreet bieden aan de autonome havenbedrijven alvast meer mogelijkheden om participaties te nemen in andere bedrijven.

⁴¹ Als variant zou deze extra capaciteit kunnen ingevuld worden middels innovatieve logistieke systemen in plaats van extra dimensionering van een sluis.

⁴² Dergelijke participatie is weliswaar risicodragend, maar biedt tegelijkertijd ook mogelijkheden voor 'return on investment'.



(overeenkomstig nader te bepalen modaliteiten) voor het gebruik van de extra capaciteit bovenop de basiscapaciteit. Juridisch blijkt de toepassing van schaduwtoelagen te betalen van overheidswege alvast mogelijk te zijn (cfr. infra).

Een andere 'slimme keuze' bestaat erin een **BTW vriendelijke constructie** op te zetten of op zijn minst vroegtijdig te onderzoeken in het licht van het bekomen van een eventuele gunstige BTW-ruling⁴³. Binnen dezelfde sfeer zou men constructies kunnen zoeken die toelaten om los te komen van betalingen uit de reguliere begroting op basis van annuïteiten.

Inherent aan 'slimme keuzes maken' is **intelligent design** voorop te stellen of zelfs te eisen bij private partners (aannemers) bij het ontwerp, de bouw, de exploitatie en het onderhoud van een sluisalternatief, bijvoorbeeld met het oog op:

- een 'snelle sluis' als conditiono sine qua non, maar die bovendien ook zoveel mogelijk onafhankelijk is van de spuifunctie en die zich aldus richt op de essentie van een sluis, namelijk een snelle en veilige doorvaart
- innovatieve aanmeersystemen, bijvoorbeeld middels elektrische lieren, voor zover dit echter geen extra scheepsbouwkundige eisen met zich meebrengt
- efficiënte sluisovergangen (bijvoorbeeld 2x2 bruggen in plaats van 2x1 of zelfs ondertunneling, bruggen die buiten de sluisdeuren liggen, etc)
- maximale focus op de breedtedimensie van de sluis, daar met deze parameter volgens het Havenbedrijf Gent de grootste schaalvoordelen zijn te behalen vergeleken met de parameter 'diepgang'
- mogelijkheden voor 'droog onderhoud' van de sluis (zoals nu het geval is bij de Westsluis)
- opties voor de toekomst, door concreet te onderzoeken (of deze uitdaging neer te leggen bij de private sector (aannemers)) hoe een nieuwe (binnenvaart)sluis binnen het huidige sluisencomplex zou kunnen gerealiseerd worden, *zonder* grote verkeershinder en/of verder verlies aan versassingscapaciteit, waardoor men schaarse ruimte vrijwaart voor gebiedsontwikkeling en men MER- en andere procedures of onteigeningen vermijdt. Aldus kan men mogelijks⁴⁴ de optie open voor een bijkomende zeesluis op 20, 30 jaar of langer
- het vermijden van vervangingsinvesteringen voor de Middensluis
- de realisatie (indien nodig) van een bedieningsgebouw dat voorziet in bijkomende faciliteiten zoals een crisiscentrum voor calamiteiten, ruimte voor loodswacht, etc.

⁴³ Afspraak met de verantwoordelijke BTW-administratie betreffende de toepasselijkheid van BTW, het te hanteren BTW-tarief en/of de recupereerbaarheid van BTW.

⁴⁴ Deze optie zal op de langere termijn alleen worden opengehouden door een specifieke planologische reservering en daarbij behorende afweging. Dit gebied is namelijk ook in beeld als ontwikkelingsgebied voor havenontwikkeling.



Samengevat vallen onder de rubriek 'slimme keuzes maken' de volgende meerwaarde-opties, die overigens duidelijke links vertonen met financierings- en bekostigingsmogelijkheden (cfr. infra), te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'slimme keuzes maken':

- opzetten van een SPV dat het vraagriscico draagt voor de extra capaciteit bovenop de basiscapaciteit bekostigd door de overheid, voor deze extra capaciteit vergoed wordt op basis van schaduwtoel en voorziet in minderheidsparticipaties voor de voornaamste private beneficianten
- opzetten van een BTW vriendelijke constructie / vroegtijdige BTW ruling
- intelligent design



3.5 Innovatie

Onder het thema 'innovatie' zijn nog enkele meerwaarde-opties geïdentificeerd, die hier afzonderlijk worden benoemd, die hier afzonderlijk worden benoemd maar eigenlijk ook onder te brengen zijn binnen rubrieken als 'slimme keuzes maken', 'schaarste en duurzaamheid' en 'professioneel opdrachtgeverschap' (cfr. infra). Het gaat in casu om de volgende opties:

1. **vroegtijdige betrokkenheid van de markt** om aldus de kansen te maximaliseren voor 'intelligent design', 'ontwikkeling van innovatieve logistieke oplossingen', 'werk-met-werk maken', levenscyclusoptimalisatie, scope-optimalisatie (bijvoorbeeld door ook de combinatie op te zoeken met gebiedsontwikkeling), hinderbeperking etc
2. **vervullen van een pioniersrol** door en via de gezamenlijke overheden actief binnen de Kanaalzone Gent-Terneuzen, in de ontwikkeling van innovatieve logistieke systemen inspelend op het drieluik: efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid
3. **maximaliseren van de architecturale, educatieve en technische waarde** van de oplossingsrichting en dit hanteren als aantrekkingspool en/of export en/of extrapoleerbaar product (cfr. vergelijkbaar met wat men heeft gedaan met de Maeslantkering)
4. **innovatie** desgevallend meenemen als **gunningscriterium**

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'innovatie':

- vroegtijdige betrokkenheid van de markt
- pioniersrol opnemen voor effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid in de logistieke sfeer
- maximaliseren van de architecturale, educatieve en technische waarde
- innovatie als gunningscriterium



3.6 Professioneel opdrachtgeverschap

Contracterings- en aanbestedingsproblemen bij infrastructurele projecten leiden al te vaak tot (aanzienlijke) vertragingen, verrekeningen en meerkosten waardoor de primaire belangen⁴⁵ van de opdrachtgevers, maar ook soms ook die van de (private) opdrachtnemers geschaad worden. Deze problemen zal voornamelijk terug te voeren tot kleinere en grotere onvolkomenheden inzake 'professioneel opdrachtgeverschap'.

Hier wordt professioneel opdrachtgeverschap gedefinieerd als: 'het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes bij contracteren en aanbesteden die voldoende voorwaarden invullen en garanties bieden voor het bereiken van volkomen overeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de ganse levenscyclus heen van het maritiem-infrastructurele project'.

Gezien de bijzondere problematiek en omgevingscontext (cfr. grensoverschrijdend karakter) voor elk van de vier oplossingsrichtingen, is het risico op financieel respectievelijk maatschappelijk (meer-)waarde-verlies door gebrek aan professioneel opdrachtgeverschap zeer reëel, wat ook door alle publieke gesprekspartners tijdens de bevraging is bevestigd geweest.

Het **borgen van meerwaarde-kansen door hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap** is dan ook te zien als één van de, zoniet dé belangrijkste meerwaarde-optie die in deze rapportage voorligt. Projectgerelateerde kansen op meerwaarde, bijvoorbeeld door scope-optimalisatie, 'werk maken met werk', etc. of zelfs de waarde van een bepaalde oplossingsrichting in het algemeen (zoals berekend binnen de huidige KBA) kunnen slechts gerealiseerd worden (met verlies op meerwaarde tot gevolg) middels gedegen publiek-publieke afstemming én wat men kan noemen 'professioneel opdrachtgeverschap'. Blijft gedegen publiek-publieke afstemming of professioneel opdrachtgeverschap achterwege (bijvoorbeeld men schrijft een slecht bestek voor de realisatie van een oplossingsrichting of er is een onduidelijke bilaterale overeenkomst met betrekking tot de financiering ervan), dan zal (meer-)waarde vernietigd worden, ongeacht hoe interessant de projectdefinitie ook is gemaakt geweest met het oog op meerwaarde.

Overigens, de suggestie hier van het zorgen voor een hoogkwalitatief mogelijk professioneel opdrachtgeverschap speelt deels in op de recente aanbevelingen van de Commissie Elverding⁴⁶. Genoemde commissie is namelijk de mening toegedaan dat versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten⁴⁷ een 'urgent maatschappelijk vraagstuk' is: lange procedures en besluiteloosheid zouden immers leiden tot kwaliteitsverlies, zowel voor de economie als de leefomgeving.

⁴⁵ *Primaire belangen* zijn de belangen die tevens de bestaansreden uitmaken voor organisaties: voor de overheid is het primaire belang de creatie van zo hoog mogelijk maatschappelijk nut, terwijl dat voor private bedrijven veeleer de creatie van zo hoog mogelijke aandeelhouderswaarde is.

⁴⁶ Commissie Elverding, 'Sneller en beter: Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten', april 2008.

⁴⁷ Hoewel de Commissie Elverding zich voornamelijk inliet met weginfrastructuurprojecten, zijn haar aanbevelingen tevens toepasbaar voor anderssoortige projecten, waaronder maritiem-infrastructurele zoals in dit onderzoek.



Daarom ligt de uitdaging neer om 'tot besluiten te komen van een zodanige kwaliteit qua inhoud én procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk worden gedragen'. Om hieraan concrete invulling te geven doet de Commissie Elverding een aantal voorstellen met het oog op:

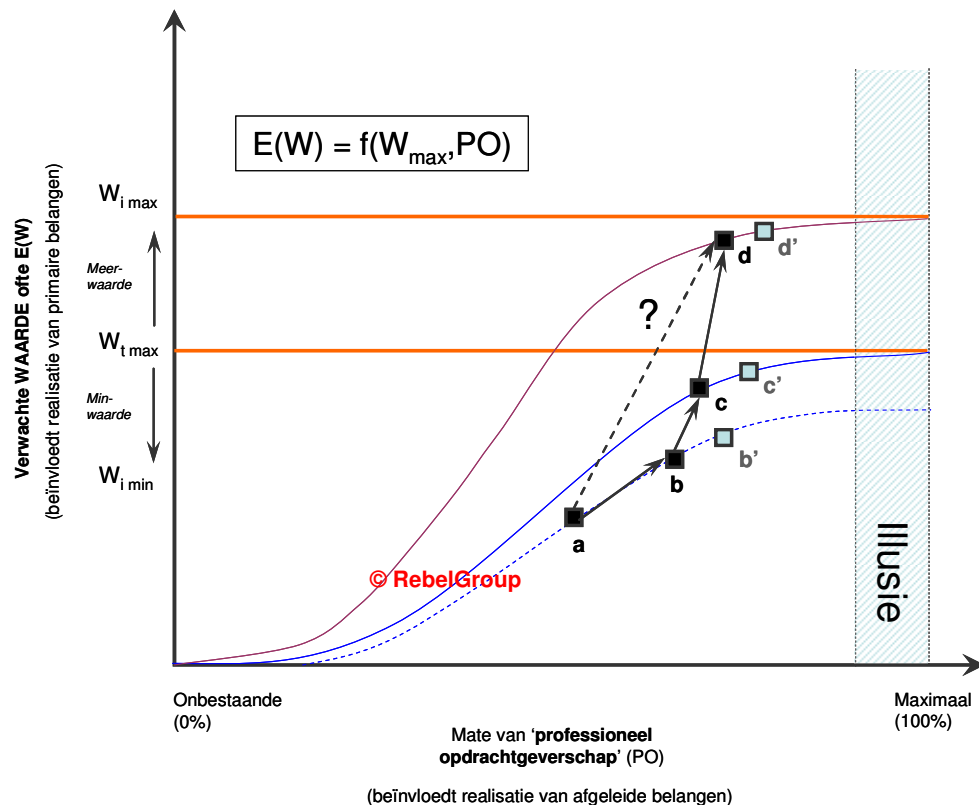
1. **verbeteringen in bestuurscultuur:** zorgen voor een afname van bestuurlijke drukte en meer bestuurlijke consistentie middels duidelijke procedures en procesafspraken, maar ook het vasthouden aan genomen besluiten, het desgevallend komen tot een voorkeursbesluit van de Rijksoverheid aan het eind van de (gebiedsgerichte) verkenningfase, het vastleggen van de houdbaarheid van onderzoeksresultaten voor een periode van minstens 2 jaar, het specificeren van de gevolgen in tijd, geld en voor de maatschappij als men tijdens de planuitwerkingsfase toch nog zou terugkomen op eerder genomen besluiten, het verkleinen van de onderhandelingsruimte ('hindermacht') van publieke partijen door vermindering van het aantal vergunningen en door inperking van de beroepsmogelijkheden tussen overheden, etc
2. **verbeteringen in de ambtelijke voorbereiding:** krachtig doorgaan met de professionalisering van de organisatie door cultuurverandering en de invoering van professionele standaarden voor project- en procesmanagement, draaiboeken en kwaliteitssystemen, zorgen voor verbeterde besluitvormingsprocessen, in elke fase zorgen voor duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden, het voeren van een personeelbeleid gericht op continuïteit en stabiliteit van de projectorganisatie, het zorgen voor voldoende capaciteit, kwaliteit, coaching en opleiding van proces- en projectleiders, etc
3. **zorgen voor voldoende budgettaire ruimte:** al vanaf de verkenningsfase uitgaan van kostenramingen die rekening houden met het draagvlak van de mogelijke technische oplossing en de wijze van inpassing, zorgen dat Verkeer en Waterstaat niet meer projecten in de planuitwerkingsfase in portefeuille heeft dan waarvoor voldoende geld beschikbaar is, etc
4. **verbetering van het besluitvormingsproces:** middels het uitvoeren van een gedegener verkenningsfase die desgevallend wordt afgesloten met een politiek gedragen voorkeursbesluit, het dus voeren van een gebiedsgerichte, richtinggevende verkenningsfase die uitmondt in een duidelijk en beredeneerde keuze voor een voorkeursalternatief (en daarvan de nodige kerngegevens vermeldt), een pakket van milieumaatregelen op gebiedsniveau, reservering van menskracht en middelen voor de planuitwerkingsfase en de realisatiefase, etc, het voeren van een verkenningsfase 'nieuwe stijl' met vijf dragende element: (1) eerdere en ruimere participatie van betrokkenen, (2) gebiedsgerichte benadering, (3) geen vrijblijvende termijnen, (4) afsluiting met een voorkeursbesluit dat wordt uitgewerkt met doelvoorschriften (lees: outputspecificaties) en dus minder details, minder onderzoek, minder partijen en minder variabelen bevat en (5) afweging van (milieu)effecten
5. **verbeteringen in de juridische sfeer:** hier niet nader benoemd omwille van de beperktere relevantie voor deze adviesopdracht.



Het interessante aan de adviezen en de besluiten van de Commissie Elverding dat zij zich niet richten tot één enkel aspect (bijvoorbeeld het juridische), maar aan vele: ambtelijke voorbereiding, bedrijfscultuur, besluitvorming, procedures, proces én wetgeving.

De meeste, zonet alle genoemde aspecten zitten hier vervat onder 'professioneel opdrachtgeverschap', dat vanuit een integrale benadering poogt dreigend waarde-verlies op zijn minst te vermijden en de mogelijkheden voor meerwaarde daadwerkelijk te verzilveren. In die zin zou men het project ter verbetering van de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen, net zoals voor de sluis van IJmuiden, als een pilotproject in het kader van de Commissie Elverding kunnen bezien.

Eén van de grootste kansen op meerwaarde binnen dit dossier is precies het vermijden dat (maatschappelijke) 'waarde' (W) wordt verloren door niet professioneel opdrachtgeverschap (wat bijvoorbeeld zou resulteren in slechte markt biedingen of onverwachte vertragingen). De uiteindelijk door een investeringsproject verwachte maatschappelijke waarde $E(W)$ is dus functie van (1) de maximale maatschappelijke waarde die vanuit het project kan ontstaan (W_{max}) en (2) de mate of de kwaliteit van het professioneel opdrachtgeverschap (PO) waarmee het project in de markt gezet en geëxploiteerd wordt: $E(W) = f(W_{max}, PO)$. Onderstaande figuur illustreert één en ander terzake:



Bron: RebelGroup, 2008

De figuur suggereert twee assen waarlangs men kan evolueren om Meerwaarde binnen te halen in het speelveld van contracteren en aanbesteden: een verticale as rond 'waarde' (prijs-kwaliteitverhouding over de ganse levenscyclus beschouwd) en een horizontale rond 'professioneel opdrachtgeverschap'.

De mate waarin 'waarde' (W) voor het maritiem-infrastructurele project wordt gecreëerd door contracteren en aanbesteden beïnvloedt de mate waarin de primaire belangen van de betreffende overheidsorganisatie(s) worden gerealiseerd: de mate waarin (1) het hoogste maatschappelijke nut wordt gerealiseerd gezien het publieke mandaat van de betreffende overheidsorganisatie(s), (2) de individuele (financiële) businessdoelstellingen van de betreffende overheidsorganisatie(s) en (3) hoogwaardige oplossingen voor (hier maritiem-infrastructurele) problemen worden gerealiseerd aan zo laag mogelijke levenscycluskosten.

Hoe dient nu de verticale as op de figuur geïnterpreteerd te worden? Op de verticale as wordt geredeneerd vanuit de karakteristieken van het te contracteren en aan te besteden project zélf (bijvoorbeeld een insteekhaven die eerst ontworpen, vervolgens gebouwd en onderhouden moet worden) op basis waarvan dan de contracteringsvorm wordt bepaald die, vanuit 'waarde' beschouwd, het meeste kan opleveren.

De maximale prijs-kwaliteitverhouding (waarde over de totale levenscyclus beschouwd) die is te bekomen op basis van de binnen de KBA thans doorgerekende 'basisvarianten' binnen elk van de oplossingsrichtingen, wordt op de verticale as gelijk gesteld aan $W_{t \max}$. Of deze maximale waarde effectief wordt bereikt, hangt evenwel af van de mate en de



kwaliteit van het professioneel opdrachtgeverschap dat aan de dag wordt gelegd. De verticale as toont derhalve de verwachte waarde $E(W)$, dat een functie (f) is van de *maximale* waarde die te bereiken vanuit een bepaalde projectdefinitie én de kwaliteit van het professioneel opdrachtgeverschap (PO).

In voorliggende adviesopdracht is het uiteraard de bedoeling, vertrekkende vanuit de gekende basisvarianten binnen elk van de oplossingsrichtingen, om innovatieve (i) mogelijkheden tot meerwaarde te zoeken zodat de prijs-kwaliteitverhouding nog verder kan geoptimaliseerd worden van $W_{i \max}$ tot $W_{i \max}$. Maar, zelfs al zouden deze mogelijkheden tot meerwaarde er niet zijn, kan het dus zijn dat intrinsiek veel waarde op basis van de 'basisvariant' kan gegenereerd worden. Maar als de kwaliteit van de contractering en aanbesteding ondermaats is, dan zal de uiteindelijke waarde, alle kosten in acht genomen, vermoedelijk veel lager zijn dan wat potentieel mogelijk is.

Over het algemeen kunnen overheidsorganisaties de volgende pistes bewandelen worden om $E(W)$ zo hoog mogelijk te krijgen, vertrekkende van een huidige positie a :

- $a \rightarrow b$ toename van $E(W)$ met een strategie van traditioneel aanbesteden voor de ongewijzigde⁴⁸ oplossingsrichtingen, maar met meer professioneel opdrachtgeverschap
- $b \rightarrow c$ toename van $E(W)$ met een geoptimaliseerde strategie van traditioneel aanbesteden voor de ongewijzigde oplossingsrichtingen, maar met meer professioneel opdrachtgeverschap
- $c \rightarrow d$ toename van $E(W)$ met een strategie van innovatief, geïntegreerd aanbesteden voor de met het oog op meerwaarde gewijzigde oplossingsrichtingen, én met professioneel opdrachtgeverschap
- $a \rightarrow d$ toename van $E(W)$ met een strategie van innovatief, geïntegreerd aanbesteden voor de met het oog op meerwaarde gewijzigde oplossingsrichtingen, én met professioneel opdrachtgeverschap

De 'ideale piste' hier is natuurlijk $a \rightarrow d$, namelijk deze waarbij tot een projectdefinitie wordt gekomen met veel kansen op meerwaarde, die meteen geschraagd wordt om het voornemen van hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap om maximaal deze meerwaarde-kansen te borgen.

Professioneel opdrachtgeverschap binnen de context van dit dossier zal inhouden dat men relevante keuzes zal moeten maken over een ruime set van aspecten, verspreid over de eerder beschreven 'afgeleide belangen' (zie 2.2): het mededingingsbelang, het rationaliteitsbelang, het informatiebelang, het transactiekostenbelang en het innovatiebelang:

3.6.1 Mededingingsbelang

Het mededingingsbelang verwijst naar de omstandigheden die toelaten dat potentiële opdrachtnemers, in volledige concurrentie met elkaar, offertes kunnen uitbrengen en dat de aanbestedende overheid dezelfde faire kansen voor elke kandidaat borgt.

⁴⁸ Ongewijzigd in de zin van: er wordt geen meerwaarde gezocht.



Het gaat er dus om *dat* er mededinging plaatsvindt, en dat die mededinging *fair* is. Om dit te garanderen dient een logisch consistente invulling gegeven te worden (lees keuzes) aan de volgende aspecten:

Keuze-aspecten mbt het mededingingsbelang

1. *Mate van (vasthouden van) concurrentiedruk*

Omschrijving:

Zaak is natuurlijk om de concurrentiedruk van bij aanvang zo hoog mogelijk te laten zijn en die, wanneer bijvoorbeeld voor de onderhandelingsprocedure zou worden geopteerd, deze zo lang mogelijk vast te houden (trachten minimaal twee spelers over te houden die een finale bieding zouden doen). Concreet betekent dit dat er pas een eindkeuze van de private partij (in BAFO) wordt gemaakt op het moment dat de contracten en ontwikkelingsvoorwaarden integraal zijn onderhandeld en vastliggen, zodat de ruimte voor heronderhandeling na de contractsluiting minimaal is.

2. *Mogelijkheden om zich te onderscheiden*

Omschrijving:

Naarmate er meer selectie- en gunningscriteria worden gebruikt om maximaal de mogelijkheden te creëren om de prijs-kwaliteitverhouding te optimaliseren, hoe meer mogelijkheden aan de markt worden geboden om zich te differentiëren van elkaar, in tegenstelling tot de situatie waarbij men enkel opteert voor prijsconcurrentie in plaats van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI).

3. *Mate van aansluiting van selectie- en gunningscriteria op de vraagspecificatie*

Omschrijving:

Naargelang de aard van de vraagspecificatie (functioneel bij meer geïntegreerde contracteringsvormen opschuivend naar quasi uitsluitend technisch bij traditionele aanbesteding), zijn de selectie- en gunningscriteria dienovereenkomstig aangepast.

De selectie- en gunningscriteria moeten in principe een 1:1 doorvertaling zijn van de doelstellingen van de opdracht en van de prijs-kwaliteitverhouding die men hoopt te bereiken, c.q. de prijs-kwaliteitverhouding die de meeste waarde inhoudt voor de aanbestedende en contracterende overheid (en dus diens primaire belangen positief beïnvloedt). Daarnaast dienen zij een duidelijke reflectie te zijn van de marktpartijen die men beoogt te interesseren.

4. *Aantal fasen voor selectie en gunning*

Omschrijving:

Het betreft het aantal fasen die men doorloopt alvorens tot definitieve contractsluiting te komen. Naargelang de keuze van de contracteringsvorm (geïntegreerd of niet geïntegreerd) en de daarbij aangewezen aanbestedingsstrategie (openbare versus niet-openbare aanbesteding, concurrentiegerichte dialoog etc), zal het aantal nodige dan wel wenselijke fasen variëren. Belangrijk is daarbij het aantal fasen af te stemmen op het concurrentiële trechteringsproces dat men laten plaatsvinden. Het aantal dient tevens rekening te houden met de daarmee verbonden transactiekosten zowel aan de zijde van de aanbestedende en contracterende overheid als aan de zijde van de potentiële opdrachtnemers.

5. *Kwaliteit van de toepassing van selectie- en gunningscriteria*

Omschrijving:

Niet alleen de selectie- en gunningscriteria zelf, maar ook de manier waarop deze criteria worden toegepast, samen met de kwaliteit van deze toepassing, bepaalt of de mededinging kan spelen zoals men voor ogen heeft of niet. Gebrek aan transparantie en objectiviteit van de manier waarop men de criteria zal toepassen, kan immers aanleiding geven tot disputen (achteraf) of tot opportunistisch gedrag van de aanbieders.

6. *Hoogte van ontwerp- en rekenvergoeding*

Omschrijving:

Men kan voorzien, zeker binnen de context van een onderhandelingsprocedure, in een ontwerp- en/of rekenvergoeding waarbij een evenwicht dient te worden gezocht tussen mededinging (kwaliteit en aantal mogelijke aanbieders) en de door de opdrachtgever veroorzaakte ontwerp- en rekenkosten.



Keuze-aspecten mbt het mededingingsbelang

De toekenning van een ontwerp- of rekenvergoeding gebeurt uitsluitend binnen de context van een geïntegreerde aanbesteding type DBFM(O), als onderdeel van innovatief aanbesteden of bijvoorbeeld voor het uitwerken van alternatieven. Uitkering gebeurt enkel aan die partijen die de opdracht uiteindelijk niet gegund krijgen.

7. Mate waarin de grenzen van het aanbestedingsrecht worden opgezocht

Omschrijving:

Men kan de aanbestedingsregelgeving vooral beperkend interpreteren, en naar de letter van de wet handelen, dan wel naar de geest van de aanbestedingsregelgeving en daardoor juist de grenzen van het juridisch haalbare gaan opzoeken om bijvoorbeeld de ruimte voor onderhandelingen binnen de regelgeving optimaal te gaan benutten in het licht van het kunnen bekomen van een betere prijs-kwaliteitverhouding.

8. Aantal overlegmomenten met de opdrachtgever

Omschrijving:

Het betreft het aantal overleg- en communicatiemomenten van bij aanbesteding tot contractafsluiting.

Het opzoeken van de grenzen van het aanbestedingsrecht vergt 'moed' en veronderstelt grondig onderzoek vooraf naar de (juridische) pro's en contra's in het licht van de mogelijkheden die daarmee ontstaan voor het realiseren van een betere prijs-kwaliteitverhouding.

9. Tijdstip van aanbesteding in functie van de marktsituatie

Omschrijving:

Naargelang de marktsituatie kan men méér of juist minder marktspelers treffen die bereid zijn biedingen te doen. In het geval van een oververhitting van de markt, is te verwachten, gelet op het spel van vraag en aanbod, dat biedingen duurder zullen zijn dan in een periode van laagconjunctuur in de markt. Het tijdstip wanneer iets in de markt wordt gezet, beïnvloedt derhalve de kansen op een optimale prijs-kwaliteitverhouding.

10. Mate van aansluiting van de vraagspecificatie op het marktaanbod

Omschrijving:

De mate van aansluiting van de vraagspecificatie op het marktaanbod peilt naar hoe het voorwerp van wat in de markt zal worden gezet, zowel naar type en inhoud als naar omvang, aansluit op de mogelijkheden van wat de markt op dat moment te bieden heeft. Oftewel, in hoeverre de markt in staat is concrete invulling te geven aan de verwachtingen van de opdrachtgever, én dit aan een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Naarmate men beter geïnformeerd is over de actuele mogelijkheden en het ontwikkelingspotentieel van wat de markt te bieden heeft, des beter men in staat is te beoordelen of vraag en aanbod elkaar matchen. Goede kennis van de markt én van de marktcultuur is derhalve essentieel.

Dit aspect dient ook rekening te houden met het *aantal* marktspelers die aan de vraagspecificatie kan voldoen. Men dient bij voorkeur minstens partijen spontaan te kunnen benoemen die in staat worden geacht op een faire en professionele manier te dingen naar de opdracht. Indien dit lager zou zijn, dan dient de scope van de aanbesteding desgevallend aangepast te worden, bijvoorbeeld door het project op te knippen of het te faseren, met mogelijk verlies aan schaalvoordelen tot gevolg.

Bron: RebelGroup, 2008



3.6.2 Rationaliteitsbelang

Beslissingen zijn rationeel wanneer zij een bijdrage leveren aan de totstandkoming aan de realisatie van de primaire belangen van de (aanbestedende) overheid én die van de potentiële opdrachtnemer(s).

Het rationaliteitsbelang kan derhalve worden omschreven als zijnde: het belang dat men als aanbestedende en contracterende overheid gedurende het gehele verloop van een aanbestedingsproces rationele beslissingen neemt die dienstig zijn aan de verwezenlijking van de primaire belangen, zowel van zichzelf als van die van de opdrachtnemer.

Om dit te garanderen dient een logisch consistente invulling gegeven te worden (lees keuzes) aan de volgende aspecten:

Keuze-aspecten mbt het rationaliteitsbelang

1. Gebruik van de mogelijkheid om tot een 'volkomen overeenkomst' te komen

Omschrijving:

De primaire belangen van de aanbestedende overheid en deze van de potentiële opdrachtnemers zijn in principe tegengesteld en houden een natuurlijke spanning in die evenwel inherent is aan het aangaan en uitvoeren van commerciële contractuele relaties. Beiden zullen streven naar een maximale verwezenlijking van de eigen primaire belangen, hetgeen afbreuk kan inhouden in de verwezenlijking van de primaire belangen van de ander. Partijen doen er daarom verstandig aan een zogenoemde 'volledige' of 'volkomen' overeenkomst te sluiten, waarin de gezamenlijk te behalen winst maximaal is.

Het is een concrete, rationele beleidskeuze, die ook op projectniveau systematisch kan en moet worden doorgetrokken om, in het licht van professioneel opdrachtgeverschap, telkens te streven naar het sluiten van volkomen overeenkomsten met aanbieders, daar dit het behalen van maximale gezamenlijke winsten borgt.

Gezien een aanbestedende en contracterende overheid wel degelijk over reële contractsvrijheid⁴⁹ beschikt, kan zij die vrijheid aanwenden om het sluiten van volkomen overeenkomsten te bewerkstelligen of niet. Deze vrijheid veronderstelt een rationele keuze, hetgeen precies het voorwerp uitmaakt van dit keuze-aspect in de rubriek 'Rationaliteitsbelang'. Echter, het is niet omdat men het sluiten van volkomen overeenkomsten nastreeft, dat men per definitie ook irrationele keuzes met betrekking tot andere keuze-aspecten binnen deze rubriek uitsluit.

2. Geschiktheid van de vraagspecificatie overeenkomstig de contracteringsvorm

Omschrijving:

Het betreft hier de toetsing of inderdaad een intitueel geschikt geachte contracteringsvorm (bijvoorbeeld DBFM) inhoudelijk en procesmatig aansluit op het voorwerp van de aanbesteding. Kiest men voor een meer functionele vorm van vraagspecificatie (bijvoorbeeld: realiseer een oeververbinding), dan is het voordehandliggend een geïntegreerde contracteringsvorm te hanteren. Of omgekeerd, de keuze, op basis van de beslisboom, van een geïntegreerde contracteringsvorm (bijvoorbeeld een DBFM) dwingt tot het gebruik van outputspecificaties ofte functionele specificaties. Zoniet dreigt veel van het potentieel aan Meerwaarde al op voorhand verloren te gaan.

3. Risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Omschrijving:

Het betreft de, vertrekkende van de besteksdokument, contractueel afgesproken verdeling (in het geval van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie) dan wel deling (in het geval van een participatieve relatie tussen opdrachtgever en de aannemer) van project-, proces- en andere risico's, die streeft naar een optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding. De gekozen risicoverdeling dan wel risicodeling moet de

⁴⁹ Dit wil zeggen zelf (ex ante) kan bepalen onder welke voorwaarden het proces van de totstandkoming van de overeenkomst met de aanbieders zal plaatsvinden en wat de inhoud van de contractvoorwaarden zijn.



Keuze-aspecten mbt het rationaliteitsbelang

resultante zijn van een rationele benadering terzake. Daartoe is de voorafgaandelijke opmaak wenselijk van een risico-allocatiematrix (RAM), samen met een risicomanagementplan. De vraag dient telkenmale gesteld of de toewijzing van een bepaald risico aan een kandidaat-opdrachtnemer Meerwaarde zal inhouden (lees zal resulteren in een betere prijs-kwaliteitverhouding) in vergelijking met de situatie dat het risico bij de overheid zou blijven te liggen. Deze beantwoording van deze vraag gebeurt bij voorkeur grondig en met de nodige objectieerbare onderbouwing.

4. Gewenste inspraak / flexibiliteit tijdens ontwerp en uitvoering

Omschrijving:

Het betreft de mate van inspraak of flexibiliteit die men als opdrachtgever al dan niet wil behouden om eisen en wensen gedurende het project nog te kunnen veranderen.

Door nieuwe inzichten, gewijzigde omstandigheden of veranderde behoeften kunnen ook de eisen en wensen wijzigen. Als aanbestedende en contracterende overheid moet men, zeker bij geïntegreerde contractering, telkens nadenken in welke mate het de mogelijkheid wil openhouden om nog veranderingen aan te brengen, zelfs tijdens het bouwproces. Dit veronderstelt tevens de beschikbaarheid van capaciteit om de kwaliteit van de geleverde diensten en werken te kunnen beoordelen.

Naarmate men meer inspraak wenst, bijvoorbeeld in het ontwerpproces, dan zal men ook de hieraan verbonden risico's meer naar zich toe moeten trekken. Eventueel kan binnen deze context gebruik gemaakt worden van de techniek van Systems Engineering⁵⁰.

Flexibiliteit kan op verschillende manier ingebouwd worden:

- flexibiliteit als eis en/of als wens meegeven bij de aanbesteding, zodat tijdens inschrijvers terzake kunnen scoren
- flexibiliteit mee contracteren door het als eis op te nemen in de outputspecificaties, samen met de eis naar duidelijkheid over de kosten wanneer men een wijziging wil doorvoeren
- maken van duidelijke procedureafspraken in geval van gewenste wijzigingen in het contract, zodat een efficiënt proces terzake mogelijk is
- inbouwen in de besteksdocumenten van verplichtingen tot actualisering, bijvoorbeeld bij de opstelling door de opdrachtnemer van de kwaliteitsplannen, de veiligheids- en onderhoudsplannen die desgevallend periodiek worden herzien
- het contract modulair opbouwen, zodat bij een gewenste aanpassing van een deel van het contract niet het gehele contract moet heronderhandeld worden.

5. Mate waarin het projectteam van de opdrachtgever aansluit op de vereisten van de vraagspecificatie en de gekozen contracteringsstrategie

Omschrijving:

Gezien het streven naar (verdere doorgroei in) professioneel opdrachtgeverschap, dient telkens voorzien te worden in een projectteam, onder aansturing van een leidend ambtenaar, dat beschikt over voldoende kennis én ervaring heeft met alle aspecten (zowel procesmatig als administratief-juridisch, technisch, financieel en inhoudelijk) van het contracteren en aanbesteden overeenkomstig de gekozen strategie.

⁵⁰ Systems Engineering biedt een geïntegreerde en gestructureerde set methodieken om projecten succesvol te verwezenlijken en te beheren, over de ganse levenscyclus heen. De kernelementen uit de gehanteerde definitie die dit beschrijven kunnen we als volgt samenvatten (bron: Prorail en RWS, *Leidraad Systems Engineering in de GWW sector*, 2007):

- het op een gestructureerde wijze specificeren van een behoefte;
- het op een gestructureerde wijze ontwerpen van een passende oplossing bij de behoefte;
- het op een correcte wijze realiseren van deze oplossing;
- het op een juiste wijze beheren van de gerealiseerde oplossing;
- het op een juiste wijze verifiëren en valideren;
- het op een beheerste wijze managen van het gehele systeem gedurende zijn levensduur.



Keuze-aspecten mbt het rationaliteitsbelang

6. *Gebruik van een vergoedingensystematiek die positief prikkelt en conform de vraagspecificatie is*

Omschrijving:

Het betreft de uitwerking van een betalingssysteem (eventueel met inbegrip van een bonus-malussysteem) dat een opdrachtnemer in positieve zin prikkelt om de beste prijs-kwaliteitverhouding te realiseren voor haar opdrachtgever. Het uitgewerkte systeem moet daarbij 1:1 aansluiten op de gekozen contracteringsvorm en dito vraagspecificatie.

7. *Kwaliteit van de keuze van de gepaste contracteringsvorm*

Omschrijving:

De kwaliteit van de keuze van de gepaste contracteringsvorm verwijst naar de grondigheid waarmee het beslissingsproces is doorlopen om een bepaalde contracteringsvorm naar voren te schuiven als zijnde die vorm die de meeste kansen biedt op Meerwaarde. Het betreft dus de grondigheid waarmee men de eerder gesuggereerde beslissingsboom heeft doorlopen en de nodige motieven en argumenten heeft aangedragen om een bepaalde contracteringsvorm te prefereren.

8. *Moment van zekerheid over prijs en voorwaarden*

Omschrijving:

Het betreft het moment waarop men als aanbestedende en contracterende overheid definitieve zekerheid krijgt over prijs en voorwaarden.

Bij traditionele aanbesteding op basis van prijs, lijkt vroegtijdige prijszekerheid aan de orde, maar blijft het risico op verrekeningen.

Bij geïntegreerde contractering ligt de prijs definitief vast na de BAFO⁵¹ en is er geen risico op verrekeningen, tenzij het gaat om duidelijk op voorhand contractueel afgesproken vergoedingen voor expliciet benoemde 'bijzondere omstandigheden' (bijvoorbeeld overmacht).

Bron: RebelGroup, 2008

⁵¹ BAFO: Best and Final Offer oftewel beste en finale bieding na onderhandelingsprocedure.



3.6.3 Informatiebelang

Het informatiebelang verwijst naar het permanente streven om informatiegebreken en informatie-asymmetrie zoveel mogelijk te vermijden, zowel aan de kant van de aanbestedende overheid als aan de kant van de aanbieders. Om dit te garanderen dient een logisch consistente invulling gegeven te worden (lees keuzes) aan de volgende aspecten:

Keuze-aspecten mbt het informatiebelang

1. Risico op informatiegebreken en informatie-asymmetrie

Omschrijving:

Het ontbreken van informatie, aan opdrachtgevers- en/of opdrachtnemerszijde, of wanneer beide partijen niet over dezelfde informatie beschikken, kunnen aanleiding geven tot strategisch gedrag waardoor de gezamenlijk te behalen winst bij het sluiten van een overeenkomst niet zal worden gemaximaliseerd. Het risico dat aldus de primaire belangen van één of beide partijen geschaad worden, moet systematisch vermeden worden.

2. Kwaliteit van de afstemming van de informatie op de aard en de uniciteit van de vraagspecificatie

Omschrijving:

De aard, inhoud en hoeveelheid van de met de besteksdokumentatie meegeleverde informatie moeten aan de kandidaat-opdrachtnemers scherpe duiding bieden over wat (1) de aanleiding en de achtergrond is van wat van de marktpartijen verlangd wordt, (2) het precieze voorwerp van de marktzaak is, (3) de finale doelstellingen die door inschakeling van de markt moeten bereikt worden, (4) het tijdsplan is waarbinnen de marktzaak moet beantwoord zijn en (5) de unieke omstandigheden en omgevingsvoorwaarden zijn waarmee kandidaat-opdrachtnemers bij het uitbrengen van hun offerte zullen moeten rekening houden. Hoe duidelijker deze punten zijn ingevuld, hoe beter kandidaat-opdrachtnemers geïnformeerd zullen zijn, hoe duidelijker ook hun aanbiedingen en hoe minder de kans op discussies, disputen en (onverwachte) verrekeningen achteraf.

3. Communicatie met opdrachtnemers

Omschrijving:

Een juiste interpretatie van de vraagspecificatie, risico's en optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding van aanbiedingen vragen om efficiënte en effectieve informatie-uitwisseling en communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemers.

4. Mate van vertrouwen in de overheid als professionele opdrachtgever

Omschrijving:

Hoe lager het vertrouwen dat men heeft in de aanbestedende en contracterende overheid als professionele opdrachtgever, hoe groter de kans dat er minder aanbieders zullen zijn (en men dus met minder mededinging wordt geconfronteerd), men moeilijker onderhandelingen heeft, grotere risicodekkingen oploopt vanwege aanbieders, etc.

In dat geval heeft dat een negatieve impact op de verwezenlijking van de primaire belangen van de aanbestedende en contracterende overheid en dus op de realisatie van een optimale prijs-kwaliteitverhouding voor een aan te besteden project.

Dit vertrouwen hangt samen met de kwaliteit van de opgezette projectorganisatie binnen de overheid bij (de voorbereiding van) het contracteren en aanbesteden. Voorwaarden daartoe zijn:

1. de projectorganisatie beschikt over een duidelijk mandaat
2. het voorziet in alle vereiste competenties
3. het kan terugvallen op relevante, succesvolle voorbeelden (besteksdokumentatie, standaardcontracten, etc)
4. het kan rekenen op draagvlak binnen alle betrokken publieke partijen.



Keuze-aspecten mbt het informatiebelang

5. Mate waarin aanbieders/opdrachtnemers een informatieplicht hebben mbt gevoeligheden en moeilijkheden in het dossier en moeten bijdragen tot een oplossing terzake

Omschrijving:

Het betreft hier het al dan niet voorzien van een (omstandige) informatieplicht in de bestekdocumenten voor de kandidaat-opdrachtnemers, inzake moeilijkheden en gevoeligheden die zich voordoen bij de realisatie van de opdracht. Het gaat dan in de eerste plaats om moeilijkheden binnen de externe omgeving waarin het project moet worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn problemen inzake onteigeningen, vergunningen, inspraakprocedures etc.

Bij het al dan niet opleggen van deze informatieplicht dient telkens in overweging te worden genomen in welke mate kandidaat-opdrachtnemers in staat zullen zijn deze waar te maken en op die manier desgevallend bij te dragen tot de creatie van draagvlak. Bij deze beoordeling moet tevens rekening worden gehouden met de mate waarin het project afhankelijk is van politieke en ambtelijke besluitvorming in de toekomst.

Bron: RebelGroup, 2008



3.6.4 Transactiekostenbelang

Het transactiekostenbelang verwijst naar de kosten (zowel door opdrachtgever als potentiële opdrachtnemer) die ex ante moeten gemaakt worden in het kader van de contractering en aanbesteding zélf, inclusief het afsluiten van de overeenkomst. Het betreft voorts kosten die ex post moeten gemaakt worden voor de controle van de naleving van de contracten en het desgevallend afdwingen van de naleving ervan.

Om de transactiekosten te minimaliseren dient een logisch consistente invulling gegeven te worden (lees keuzes) aan de volgende aspecten:

Keuze-aspecten mbt het transactiekostenbelang

1. Mate van beslag op de organisatie tijdens de aanbestedings-, contract- en beheersfase

Omschrijving:

Hoe groter het beslag op de organisatie van een contractering en aanbesteding, hoe groter de transactiekosten die zullen worden opgelopen. Het is van belang dat de mate van beslag op de organisatie in verhouding staat met de omvang van het project, en dus dat de verwachte verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding door bijvoorbeeld op te schuiven naar meer geïntegreerde contractvormen opweegt tegen de transactiekosten die nodig zijn om een volkomen overeenkomst met een opdrachtnemer te sluiten.

2. Kwaliteit van het afsprakenkader tussen publieke partijen

Omschrijving:

Hoe slechter de kwaliteit van het afsprakenkader tussen de aanbestedende en contracterende overheid en andere publieke partijen (publiek-publieke samenwerking) die bij een project betrokken zijn, hoe kansrijker het waardeverlies dat zal worden opgelopen ingevolge hoger dan nodige transactiekosten. Dit doet de optimalisatiemogelijkheden van de prijs-kwaliteitverhouding afnemen, waardoor de realisatie van de primaire belangen geschaad wordt. In voorliggend dossier is dergelijk risico zeer reëel. De kwaliteit van het afsprakenkader tussen betrokken publieke partijen is onder meer functie van:

1. de mate waarin de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende publieke partijen op voorhand (voor aanbesteding) is vastgelegd
2. de mate waarin de eisen die publieke partijen stellen aan het aan te besteden project concreet zijn vastgelegd (inspraakeseisen, kwaliteitseisen, functionele eisen, etc)
3. de mate waarin afspraken concreet zijn vastgelegd tussen de publieke partijen over de verdere besluitvorming omtrent het aan te besteden project
4. de mate waarin afspraken concreet zijn vastgelegd tussen publieke partijen rond mogelijke terugvalopties en opschortende voorwaarden bij het eventueel vastlopen van het project
5. de mate waarin afspraken concreet zijn vastgelegd over de bekostiging van de samenwerking tot de publieke partijen (waaronder de bekostiging van de projectorganisatie).

3. Afhankelijkheid van de tussenkomst van andere overheden/partijen

Omschrijving:

Het betreft de mate van afhankelijkheid van de tussenkomst van andere (bijvoorbeeld vergunningenverlenende) overheden/partijen voor de voortgang en de concrete invulling van het project en de risico's (en dus kosten) die men daardoor dreigt op te lopen, met een negatieve impact op de mogelijkheid tot optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding. Grote afhankelijkheid van de tussenkomst van andere overheden kan de ruimte voor efficiëntiewinsten beperken, waardoor optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding onder druk komt te staan door oplopende transactiekosten.

Mogelijkheden tot vervlechting van de planprocedure en de aanbestedingsprocedure en het paralleliseren van andere procedures kan een belangrijk bron van meerwaarde in tijd én geld inhouden. Daarnaast strekt het in dit dossier tot de aanbeveling specifieke convanten af te sluiten met betrokken gemeenten (in de eerste plaats met de gemeente Terneuzen) om te doorlopen procedures en nodige vergunningen zoveel mogelijk te versoepelen.



Keuze-aspecten mbt het transactiekostenbelang

4. Vlotheid van informatie-uitwisseling met de opdrachtgever

Omschrijving:

Het betreft de vlotheid waarmee kandidaat-opdrachtnemers, weliswaar binnen de regelgevende grenzen terzake, in contact kunnen treden met de opdrachtgever en onderling informatie kunnen uitwisselen in het licht van de optimalisering van de prijs-kwaliteitverhouding (en dus de optimalisering van de waarde).

5. Complexiteit van de juridisch-administratieve voorwaarden die van toepassing worden verklaard

Omschrijving:

Het betreft hier de complexiteit van de juridisch-administratieve voorwaarden die in de besteksdocumenten van toepassing worden verklaard. Naarmate deze meer afwijken van standaardformuleringen en – clausules, zullen zowel aan opdrachtgevers- als aan opdrachtnemerszijde extra inspanningen inhouden om te komen tot juridische sluitende en voldoende interpretatieve formuleringen.

Hoe groter de complexiteit, oftewel hoe slechter de leesbaarheid en de toegankelijkheid van de besteksdocumenten, hoe meer transactiekosten dreigen opgelopen te worden.

6. Moment van betrokkenheid van de private sector (overdrachtspunt)

Omschrijving:

Het betreft het moment waarop de aanbestedende overheid zijn vraagspecificatie concreet in de markt zet. Naargelang de mate van uitwerking van deze vraagspecificatie zijn er verschillende zogenaamde 'overdrachtspunten':

- op basis van functionele specificaties
- op basis van technische specificaties
- op basis van een referentie-ontwerp
- op basis van een voorontwerp
- op basis van een definitief ontwerp.

De transactiekosten zijn beperkter wanneer men kiest voor een late(re) overdracht (bijvoorbeeld op basis van een voorontwerp of een definitief ontwerp) en men de vrijheidsgraden van de kandidaat-opdrachtnemers beperkt, aangezien dan onzekerheid wordt beperkt. En het beperken van de vrijheidsgraden laat ook toe om de toegestane tijd voor aanbidding in te korten en de informatiebehoefte controleerbaar te houden. In dat geval zou men er ook kunnen voor kiezen om het aantal kandidaten te beperken tot het wettelijke minimum, voor zover men zeker dat dan nog voldoende scherpe mededinging zal plaatsvinden. Echter, wanneer men opteert voor meer geïntegreerde contractvormen, dan impliceert dat per definitie méér transactiekosten (tenzij naar standaardisatie van besteksdocumenten kan toegewerkt worden) omdat het vroegere overdrachtspunt naar de markt toe, gelijk staat met ruimere vrijheidsgraden voor potentiële opdrachtnemers.

7. Toegestane tijd voor indiening kandidaatstelling en aanbidding

Omschrijving:

Het betreft de tijd door de aanbestedende overheid gegeven, weliswaar binnen de contouren van de regelgeving terzake, om een kandidaatstelling respectievelijk aanbidding te doen. Twee benaderingen zijn hierin te hanteren: hetzij het hanteren van de wettelijke minimumtermijnen om aldus aanbidders onder maximale druk een offerte uit te brengen en desgevallend, wanneer gevraagd, creatieve oplossingen naar voren te schuiven zonder ze in detail uit te werken, hetzij ruim de tijd bieden teneinde zoveel mogelijk uitgewerkte offertes te bekomen, in de verwachting dat dan optimalisatie zal plaatsvinden in de aangeboden prijs-kwaliteitverhouding.

De economische theorie van de transactiekosten suggereert het belang van de balans tussen de tijd die nodig is voor het uitbrengen van een offerte en de daarmee gepaard gaande kosten. Naarmate meer tijd wordt geboden, zal in principe meer geïnvesteerd worden in een optimale samenstelling van het projectteam of het consortium aan de zijde van de opdrachtnemer en het uitbalanceren van de offerte. In principe zal dan ook van de zijde van de opdrachtgever meer tijd vrij gemaakt moeten worden, wegens de eventueel ruimere gelegenheid tot interactie met de opdrachtnemers.



Keuze-aspecten mbt het transactiekostenbelang

8. Mate waarin het aantal communicatie- en overlegmomenten in lijn is met de vraagspecificatie

Omschrijving:

Het betreft het aantal overleg- en communicatiemomenten, waarvoor de eerste kan gelegd worden voor offerte-indiening, maar eventueel na kandidaatstelling. Dit aantal moet in verhouding staan met de noodzaak tot overleg en communicatie die voortvloeit uit de gekozen contracteringsvorm, de wenselijke aanbestedingsstrategie en de uitgewerkte vraagspecificatie.

9. Mate van uitwerking van een risicomangementplan

Omschrijving:

Het betreft het al dan niet opleggen in het bestek zelf, van de opmaak van een 'risicomangementplan', samen met de kwaliteitseisen daarvoor. Een dergelijk plan identificeert alle risico's (algemene risico's, projectspecifieke risico's, fasespecifieke risico's (ontwerp, bouw, realisatie, onderhoud), etc), structureert en prioriteert deze, om ze vervolgens te clusteren, te waarderen en uit te werken naar beheersmaatregelen op basis van een veronderstelde deling en verdeling van de risico's tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

10. Mate van controle op naleving van contracten

Omschrijving:

Het betreft de mate van controle-inspanningen gedaan door en op kosten van de aanbestedende overheid met betrekking tot de naleving van alle besteksbepalingen. De vraag dient telkens gesteld over controle-inspanningen gedaan door de aanbestedende en contracterende overheid in verhouding staan tot de waarde die ze kunnen opleveren, bijvoorbeeld met betrekking tot de voortgang van de werkzaamheden op de werf.

Bron: RebelGroup, 2008



3.6.5 Innovatiebelang

Het innovatiebelang verwijst naar de ruimte die de aanbestedende overheid biedt om alternatieve, innovatieve werkmethoden en oplossingen aan te bieden door de potentiële opdrachtnemers.

Om dit te garanderen dient een logisch consistente invulling gegeven te worden (lees keuzes) aan de volgende aspecten:

Keuze-aspecten mbt het innovatiebelang

1. Ruimte die wordt geboden aan aanbieders ivm werkmethoden

Omschrijving:

Het betreft de mogelijkheid die in de besteksdocumenten wordt geboden aan de potentiële aanbieders om, zeker bij een functionele vraagspecificatie door de opdrachtgever, zelf de werkmethoden te kunnen bepalen om invulling te geven aan de vraagspecificatie met het oog op het bekomen van een betere prijs-kwaliteitverhouding, rekening houdend met de vooropgestelde outcome van de vraag.

2. Ruimte die wordt geboden aan aanbieders op oplossingen te genereren, dan wel oplossingen te optimaliseren

Omschrijving:

Het betreft de mogelijkheid die in de besteksdocumenten wordt geboden aan de potentiële aanbieders om, zeker bij een functionele vraagspecificatie door de opdrachtgever, zelf (innovatieve) oplossingen/varianten aan te reiken of deze die vooropgesteld zijn te kunnen optimaliseren met het oog op het bekomen van een betere prijs-kwaliteitverhouding, rekening houdend met de vooropgestelde outcome van de vraag.

Het bereiken van technologische vernieuwingen blijkt soms tegen te vallen, en dus ook de mogelijke optimalisatie van de prijs-kwaliteitverhouding. Ruimte bieden om innovatieve oplossingen te genereren veronderstelt vroegtijdige betrokkenheid van de markt (vroeg overdracht), veel communicatie, een evenwichtige risicoverdeling, voldoende tijd om een degelijke offerte uit te werken en volledige keuzevrijheid in werkmethoden.

3. Moment waarop risico-allocatiematrix (RAM) wordt voorgelegd aan aanbieders

Omschrijving:

Het betreft hier de keuze of, op initiatief van de opdrachtgever, al bij de initiële besteksdocumenten een risico-allocatiematrix (RAM) wordt meegestuurd, en of deze RAM louter ter informatieve titel geldt en niet meer voor verandering vatbaar is, dan wel of deze meegestuurd wordt met het oog op verdere optimalisatie door de kandidaat-opdrachtnemer om een betere prijs-kwaliteitverhouding te kunnen bekomen.

Er kan worden voor gekozen om de risico-allocatiematrix (RAM) eerst met de (geselecteerde) kandidaten te bespreken alvorens hem vast te leggen in de contracten. Dit kan via het inlassen van een verkennende informatieronde in de onderhandelingsprocedure waarin bidders hun commentaar geven op de contractuele structuur en de verdeling van de risico's.

Dit schept tevens ruimte om de RAM te verbeteren en de financierbaarheid (bankability) en kansrijkheid van een DBFM contract te vergroten.

In voorkomend geval moet de optimalisatie van de RAM opgenomen worden als bijkomend gunningscriterium. Eerder werd al gesuggereerd dat W&Z systematisch zou investeren in de opmaak van projectspecifieke risico-analyse en dito risico-allocatiematrix. Nadenken, redeneren én ageren vanuit het perspectief van 'Meerwaarde' impliceert immers nadenken, redeneren en ageren in termen van risico's en de ver- en toedeling ervan.

Bron: RebelGroup, 2008



Samengevat vallen onder de rubriek 'professioneel opdrachtgeverschap' de volgende meerwaarde-opties te noteren:

Meerwaarde-opties onder de rubriek 'professioneel opdrachtgeverschap':

- logisch consistente keuzes maken in het licht van het mededingingsbelang
- logisch consistente keuzes maken in het licht van het rationaliteitsbelang
- logisch consistente keuzes maken in het licht van het informatiebelang
- logisch consistente keuzes maken in het licht van het transactiekostenbelang
- logisch consistente keuzes maken in het licht van het innovatiebelang
- kortom: logisch consistent professioneel opdrachtgeverschap!



4 BEOORDELING VAN DE GEÏDENTIFICEERDE MEERWAARDE-OPTIES

4.1 Beoordelingskader

Voor een toepasselijk beoordelingskader van de geïnterpreteerde meerwaarde-opties zou men in eerste instantie kunnen kijken naar dat gehanteerd binnen de Nederlandse 'Markscan', waarin de volgende aspecten relevant worden geacht:

- welke meerwaarde is gewenst: meerwaarde in geld, tijd en/of kwaliteit?
- welke marktpartijen kunnen meerwaarde bieden?
- welke risico's en condities zijn verbonden aan vroegtijdige marktbetrokkenheid?
- op welk moment (wanneer) kan de markt worden betrokken?
- wat betekent dit voor de betrokken overheden?

Voor de uitwerking van een toepasselijk beoordelingskader binnen de context en de doelstellingen van voorliggende adviesopdracht, is de finaliteit van de beoordeling van belang: gaat het hierbij om de loutere beoordeling of ook het trechteren van een longlist naar een shortlist en dus selecteren van mogelijkheden? Daarnaast moet onder andere rekening worden gehouden met:

- haalbaarheid cq realisme, bijvoorbeeld:
 - zijn er naar verwachting (voldoende) geïnteresseerde (private) partijen?
 - zijn stakeholders bereid te participeren op één of andere manier?
 - welke druk legt het op aan professioneel opdrachtgeverschap?
- aard en omvang van de verwachting optimalisatie van de business case respectievelijk de maatschappelijke kosten-baten analyse van een oplossingsrichting⁵²
- complexiteit en vereiste inspanningen om de benoemde meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden te effectueren.

In samenspraak met het Projectteam van KGT2008 is hieronder een beoordelingskader en –systematiek uitgewerkt die wordt toegepast op de in Hoofdstuk 4 al enigszins kansrijk en realistisch geachte meerwaarde-opties, financierings- en bekostigingsmogelijkheden. Daar er dus al een zekere voorselectie is gebeurd inzake haalbaarheid en realisme, beoogt het beoordelingskader geen verdere trechtering of selectie door te voeren. Deze werkwijze is conform met deze toegepast in de Nederlandse 'Markscan', maar houdt ook nadrukkelijk rekening met de definitie van meerwaarde van het Vlaamse Kenniscentrum PPS (financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde).

⁵² Uitgaande van de andere deelstudies waaronder : Kostenramingen (inbegrepen risicosessie), Transporteffecten (onder andere verandering in transportkosten), Milieutoets, Strategische welvaartseffecten (onder andere wat betreft arbeidsplaatsen en ruimtebehoefte) en Verkeerstoets (onder andere betreffende het landkruisende verkeer).



Het beoordelingskader voor **meerwaarde-opties** bevat de volgende criteria en binnen deze criteria, de volgende keuzespectra:

1. **finaliteit van meerwaarde**⁵³:
 - a. **tijd (planning)**: van *'geen verkorting'* tot *'significante verkorting'*
 - b. **geld (budget)**: van *'geen verbetering'* tot *'significante verbetering'*
 - c. **maatschappelijk**⁵⁴: van *'geen verbetering'* tot *'significante verbetering'*
2. **reikwijdte van impact**:
 - a. **exploitanten en gebruikers**: van *'één enkele'* tot *'vele'*
 - b. **overheid**: van *'één enkel overheidsniveau'* (bijvoorbeeld gemeentelijk) tot *'alle overheidsniveaus'*
 - c. **derden**: van *'één enkele'* tot *'vele'*
3. **reikwijdte van draagvlak voor optie**:
 - a. **geografie**: van *'unilateraal'* (Vlaanderen of Nederland) versus *'bi-lateraal'* (Vlaanderen én Nederland)
 - b. **niveau**: van *'enkel bestuurlijk op één niveau'* (bijvoorbeeld een gemeentebestuur) tot *'alle bestuursniveaus maar niet of nauwelijks maatschappelijk'* tot *'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'*
4. **tijdstip en draagwijdte in de tijd waarop meerwaarde zich kan manifesteren**: van *'onmiddellijk doch éénmalig'* tot *'ergens in de loop van de levenscyclus van het project'* tot *'onmiddellijk en bestendig over de ganse levenscyclus heen'*
5. **complexiteit van de projectdefinitie** (en daarmee samenhangend 'eisen gesteld aan opdrachtnemers): van *'sterk ontmoedigend'* tot *'sterk uitnodigend'*.

⁵³ Met de subcriteria wordt overigens een koppeling gemaakt tussen de Vlaamse respectievelijk Nederlandse invulling van het begrip 'meerwaarde': terwijl het Vlaamse KC PPS onderscheid maakt tussen financiële, maatschappelijke en operationele meerwaarde, wordt in Nederland gewag gemaakt van meerwaarde in termijn van tijd, geld en kwaliteit (lees maatschappelijk).

⁵⁴ Maatschappelijke meerwaarde ontstaat wanneer de projectdoelstellingen in vergelijking 'beter, sneller of meer' bereikt worden. In de hier gebruikte definitie is tevens 'operationele meerwaarde' meegenomen: het betreft dan meerwaarde die in vergelijking kan ontstaan op de *organisatie en de werking* van de aanbestedende en contracterende overheid.



Het is de bedoeling deze criteria op een louter kwalitatieve manier te operationaliseren in het beoordelingskader. Deze kwalitatieve beoordeling is gebeurd op basis van informatie bekomen van de publieke gesprekspartners, alsmede op basis van expert judgement. Aldus kan de beoordeling van de genoemde meerwaarde-opties een verdere concrete invulling krijgen, los van eventuele doorrekening ervan binnen de context van de KBA.

Deze beoordeling krijgt hier ook een visuele doorvertaling zodat met één oogopslag duidelijk wordt waar en hoe een bepaalde meerwaarde-optie scoort ten opzichte van de 'ideale' score, aangegeven met de donkere lijn in onderstaand voorbeelddiagram⁵⁵:

⁵⁵ Vooreerst dient benadrukt te worden dat de diagrammen louter een indicatieve rol hebben en niet zozeer het resultaat (moeten) zijn voor een grondige, wetenschappelijk onderbouwde rekenoefening. Bedoeling met de diagrammen is voornamelijk is te visualiseren WAT de belangrijkste bijdrage is van een bepaalde meerwaarde-opties (bijvoorbeeld voornamelijk maatschappelijke meerwaarde en veel minder in termen van tijdsbesparingen), bij WIE die eventuele meerwaarde verwacht wordt terecht te komen (bijvoorbeeld veeleer bij exploitanten/gebruikers en veel minder bij derden), DOOR WIE, geografisch en sectoraal gezien, deze meerwaarde-optie gedragen ('aanvaard') wordt/zou kunnen worden, HOE LANG deze meerwaarde zou kunnen doorwerken (van éénmalig tot perpetueel) en tenslotte deze keuze van deze meerwaarde-optie de complexiteit van de projectdefinitie zou doen toenemen in vergelijking met de huidige.

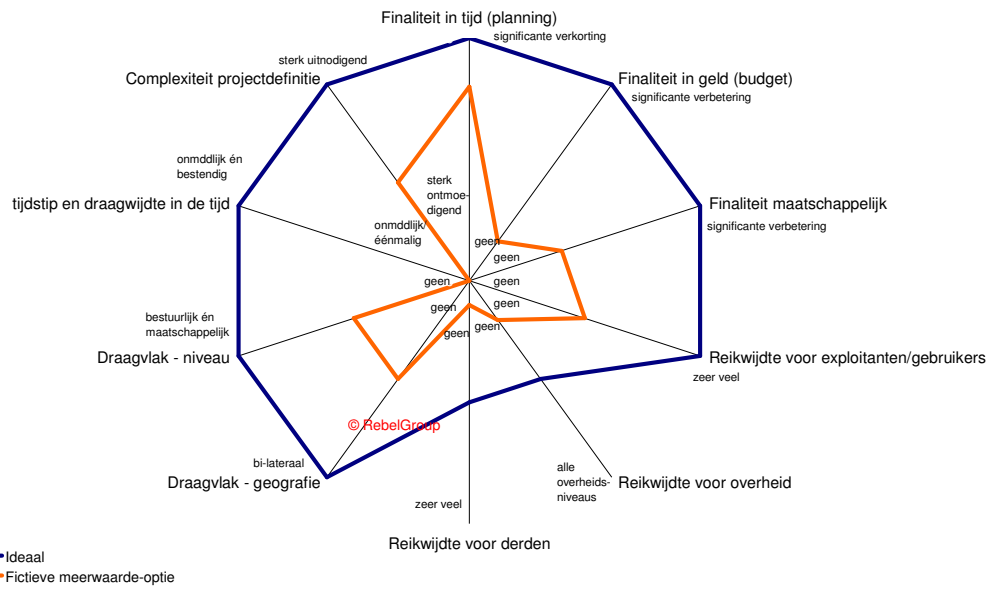
Daarnaast dient gewezen te worden op het feit dat de volgorde van de criteria onbelangrijk is. Wanneer men een andere volgorde zou kiezen en deze uniform zou toepassen op alle meerwaarde-opties, dan zal weliswaar de vorm van de overeenkomstige diagrammen telkens veranderen, zonder dat de lezing en interpretatie ervan wijzigt. Het zijn daarom ook 'synthetiserende' diagrammen.

Voor elk 'criterium' geldt een specifiek spectrum, zoals beschreven op blz. 54 en 55 in het Concept Eindrapport. Het ene uiterste van het spectrum (bijvoorbeeld voor het criterium 'tijd (planning)' is dat 'geen verkorting van de doorlooptijd') krijgt daarbij een minimale score (telkens nul), en het andere uiterste (in hetzelfde voorbeeld is dat 'significante verkorting') een maximale score (in het algemeen 10, behoudens twee uitzonderingen hetgeen hieronder wordt uitgelegd). Elke meerwaarde-optie wordt in functie van deze spectra beoordeeld: het gaat daarbij telkens om verwachte uitkomsten; er gaat met andere woorden geen wetenschappelijke berekening, zoals via een MKBA, aan vooraf. Wanneer de meerwaarde-opties omtrent 'schaarste en duurzaamheid' verwacht worden een 'significante verbetering' (maximale score) te genereren in maatschappelijke termen uitgedrukt, dan wil het adviesbureau suggereren dat inclusie van deze meerwaarde-optie in de huidige basisprojectalternatieven (die doorgerekend worden in de lopende MKBA's) naar verwachting een significante verbetering zouden kunnen inhouden voor het maatschappelijke kosten-baten saldo. Hoe groot deze 'significante' verbetering zou kunnen zijn, daarover kunnen geen uitspraken worden gedaan, aangezien dit onderzoek geen MKBA doorrekeningen beoogd. De score wil alleen een aanduiding zijn of het de moeite is om deze meerwaarde-optie in de Planstudiefase verder te exploreren of niet.

Hoewel er dus geen rationale berekeningen aan de beoordeling van meerwaarde-opties voor elk spectrum binnen elk criterium voorafgaan (want geen voorwerp van dit onderzoek), is wel gewaakt over de consistentie van de interpretatie ervan bij toepassing over alle meerwaarde-opties heen. Bijgevolg, indien voor een bepaalde meerwaarde-optie A verwacht wordt een 'significante verbetering' te kunnen genereren op het vlak van maatschappelijke meerwaarde terwijl er voor een andere meerwaarde-optie B dit verwacht wordt veel minder te zijn, wel dan zal dat ook blijken uit de diagrammen en kan hiervoor de nodige argumentatie worden gevonden. Hoeveel minder is andermaal niet becijferd (en nog niet becijferbaar overigens op dit moment). Het gaat hem opnieuw om de gedachten te duiden en te fixeren.

Tenslotte: de vetgedrukte lijn geeft telkens het ideaal (of zo men wil het 'andere uiterste' van het spectrum) weer. En dat 'andere uiterste' is inderdaad telkens de beste score die men kan bereiken. Voor de meeste van de criteria is dat een maximale score van 10. Voor de criteria 'reikwijdte voor de overheid' en 'reikwijdte voor derden' is de maximale score echter bewust op slechts 5 geplaatst, hetgeen de ogenschijnlijk vreemde knik in de tienhoekige figuur, gevormd door de vette lijn, verklaart. Genoemde criteria hebben een lagere maximale score aan (visuele) duiding te geven aan het feit dat de meerwaarde van een investeringsproject voornamelijk moet liggen bij exploitanten en gebruikers (mede gezien de finaliteit van het investeringsproject zelf), dan bij de overheid of bij derden. Daarmee wordt uiteraard niet gesuggereerd dat 'overheid' en 'derden' verwaarloosbare categorieën zijn in deze beoordeling, maar, mede gezien de finaliteit van het investeringsproject (voor wie doet men het investeringsproject?), zijn exploitanten en gebruikers qua gewicht iets belangrijker in deze beoordeling.

Aan elke meerwaarde-optie kan voor elk van de spectra een score toegekend worden, gaande van nul tot tien (of tot vijf zoals daarnet uitgelegd). Gezien er 10 criteria zijn is de maximale totaalscore $8 \times 10 + 2 \times 5$ oftewel 90. Voor elke meerwaarde-opties is dan de som gemaakt van haar scores op de individuele criteria (bijvoorbeeld 67) en vervolgens gedeeld door de maximaal bereikbare score: $67/90$ oftewel 74%.



Bron: RebelGroup, 2008



4.2 Toepassing van het beoordelingskader op meerwaarde-opties

4.2.1 Schaarste en duurzaamheid

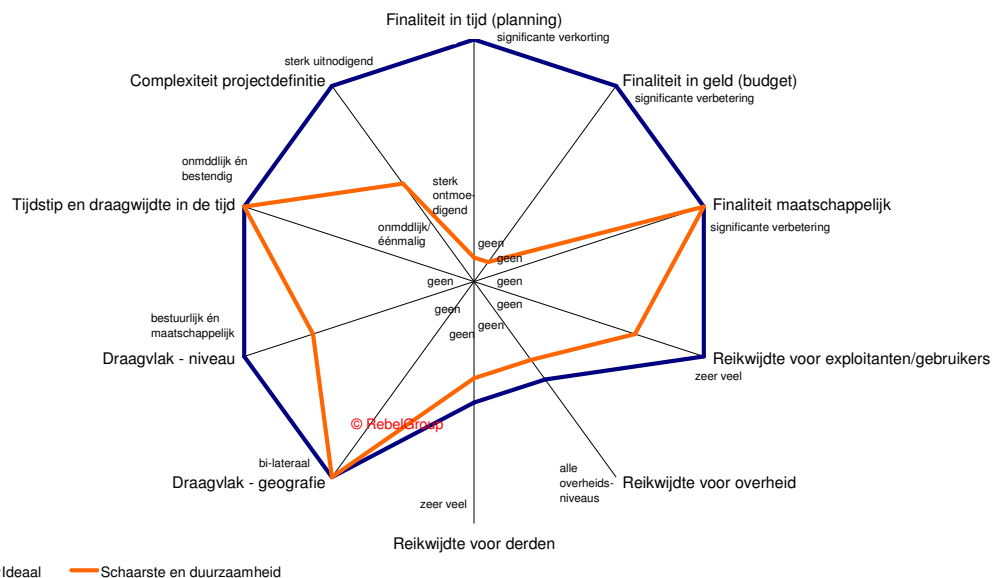
Korte duiding:

‘Schaarste en duurzaamheid’ wordt hier dus gedefinieerd als: het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes en initiatieven in het licht van de zogenaamde ‘balanced growth’: economische groei zonder een verdere belasting op de milieu-, ruimtelijke en leefkwaliteit. De volgende meerwaarde-mogelijkheden zijn genoemd:

- realisatie van het project aanwenden voor de structurele lange termijn verbetering van de waterhuishouding in de Kanaalzone
- eisen van klimaatneutrale oplossingsrichting gecombineerd met klimaatneutrale economische en logistieke activiteiten, en aldus de versnelde realisatie van een ‘duurzaam’ Kanaalgebied
- herstructurering en uitnutting van bestaande bedrijfsterreinen, en relocatie van activiteiten teneinde ruimtegebruik te optimaliseren binnen een duidelijke strategische context
- bij (voornaamste) beneficianten versnelde en verhoogde klimaatverbeterende inspanningen afdwingen

Aangezien het een set betreft, worden de mogelijkheden hier in hun geheel beoordeeld:

Visuele weergave van de beoordeling:



Bron: RebelGroup 2008



Korte toelichting van de beoordeling:

Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: tijd (planning)	'geen verkorting' / 'significante verkorting in tijd'	'geen of nauwelijks verkorting': de meerwaarde-mogelijkheden zijn niet specifiek hierop gericht
Finaliteit van meerwaarde: geld (budget)	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'geen of nauwelijks verbetering': de meerwaarde-mogelijkheden zijn hier slechts in beperkte mate op gericht
Finaliteit van meerwaarde: maatschappelijk	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'significante verbetering': gezien het thema 'schaarste en duurzaamheid' kan verwacht worden dat implementatie van de gehele set een significante verbetering van de maatschappelijke kwaliteit kan inhouden
Reikwijdte van impact: exploitanten en gebruikers	'geen' / 'zeer veel'	'veel': gezien het thema 'schaarste en duurzaamheid' worden meer kansen gecreëerd voor lange termijn groei en ontwikkelingen voor exploitanten en gebruikers
Reikwijdte van impact: overheid	'geen' / 'alle overheidsniveaus'	'vele zoniet alle overheidsniveaus': gezien het thema 'schaarste en duurzaamheid' zijn baten te verwachten op vele zoniet alle overheidsniveaus
Reikwijdte van impact: derden	'geen' / 'zeer veel'	'veel': gezien het thema 'schaarste en duurzaamheid' zullen naar verwachten vele derde partijen eveneens een positieve impact ondervinden
Reikwijdte van draagvlak: geografie	'geen' / 'bi-lateraal'	'bi-lateraal': alle Vlaamse en Nederlandse gesprekspartners in de publieke bevraging benoemden mogelijkheden rond het thema 'schaarste en duurzaamheid'
Reikwijdte van draagvlak: niveau	'geen' / 'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'	'bestuurlijk en maatschappelijk, maar niet alle niveaus' daar 'vermoedelijk zowel bestuurlijk als maatschappelijk' deze meerwaarde-mogelijkheden zullen onderschrijven. vraag is wel in welke mate partijen daadwerkelijk bereid mee in deze mogelijkheden in te stappen
Tijdstip en draagwijdte in de tijd	'onmiddellijk doch éénmalig' / 'onmiddellijk en bestendig'	'onmiddellijk en bestendig': gezien het thema 'schaarste en duurzaamheid' kunnen onmiddellijk én bestendig positieve effecten worden verwacht
Complexiteit van de projectdefinitie	'sterk ontmoedigend' / 'sterk uitnodigend'	gemiddelde score toegekend, aangezien slechts enkele elementen van de genoemde meerwaarde-mogelijkheden daadwerkelijk meegenomen zullen worden genomen in de besteksdOCUMENTEN ter aanbesteding van het maritiem- infrastructurele project



4.2.2 Integraliteit

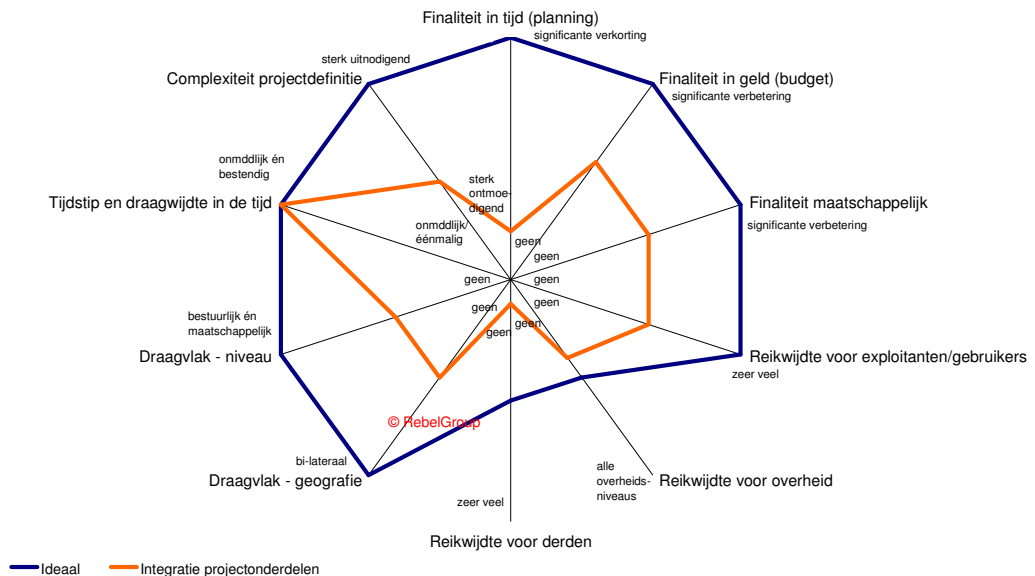
Korte duiding:

Met 'integraliteit' wordt hier bedoeld: het hanteren van een bredere, multi-actor, multi-level, multi-project en multi-disciplinaire benadering in plaats van een telkens enkelvoudige met het oog op het bereiken van schaal- en scopevoordelen. Het reflecteert derhalve integraal denken en handelen met het oog op meerwaarde creatie.

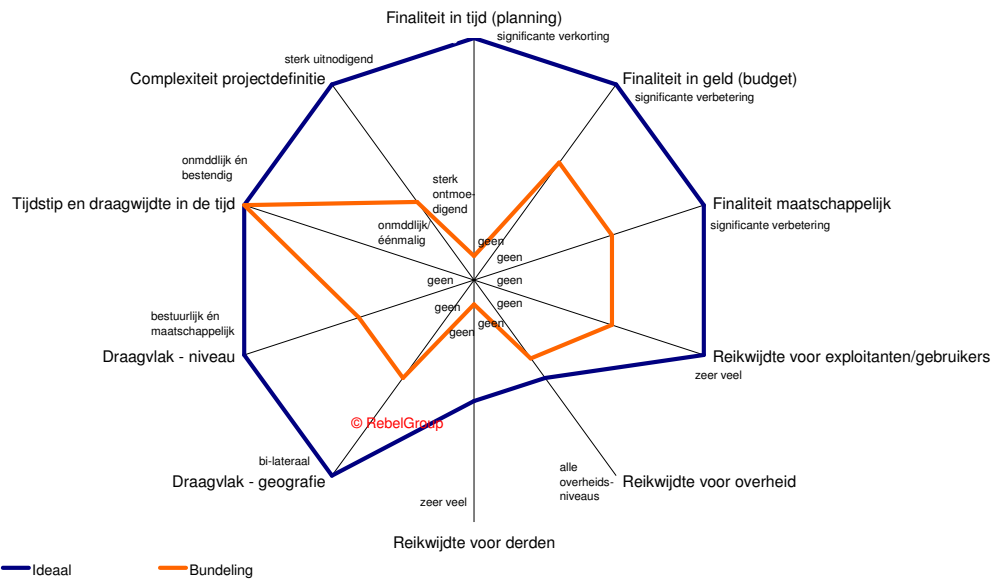
Drie vormen van 'integraliteit' genereren kansen op meerwaarde:

- integratie van afzonderlijke projectonderdelen
- bundeling van gelijkaardige projectonderdelen
- aanhaken op andere (boven)lokale beleidsthema's en –initiatieven.

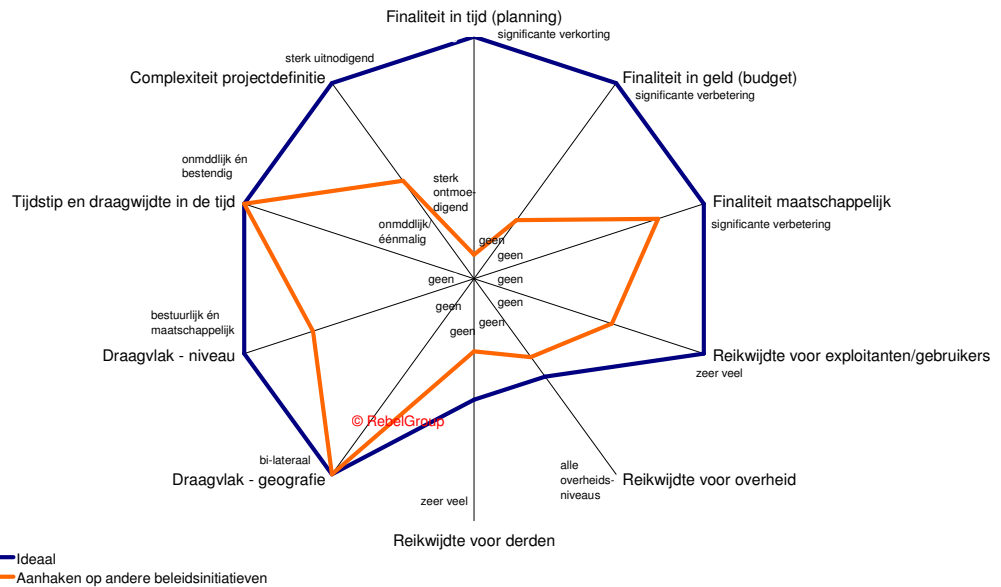
Visuele weergave van de beoordeling:



Bron: RebelGroup, 2008



Bron: RebelGroup, 2008



Bron: RebelGroup, 2008



Korte toelichting van de beoordeling:

Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: tijd (planning)	'geen verkorting' / 'significante verkorting in tijd'	'eerder beperkte verkorting': het meeste kan terzake verwacht worden van de meerwaarde-optie 'integratie van projectonderdelen' aangezien hier vanuit de besteks- en contractsdocumenten specifiek op kan gestuurd worden middels positieve prikkelsystemen (bijvoorbeeld aantrekkelijke vergoeding per dag eerder klaar; cfr. Westerscheldetunnel). De meerwaarde-opties 'bundeling' en 'aanhaken' mikken niet zozeer op een verkorting in tijd en scoren daarom in vergelijking iets slechter
Finaliteit van meerwaarde: geld (budget)	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'beperkte tot vrij significante verbetering': vooral 'integratie' en 'bundeling' mikken op efficiency en schaalvoordelen en scoren derhalve beter dan 'aanhaken'. Afhankelijk van de vrijheidsgraden die men aan de private opdrachtnemer laat kan meer of minder meerwaarde gecreëerd worden (cfr? professioneel opdrachtgeverschap)
Finaliteit van meerwaarde: maatschappelijk	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': gezien de focus op levenscyclusoptimalisatie en dus duurzaamheid valt ook te verwachten dat de maatschappelijke baten van de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting een duurzamer en dus minder onzeker karakter zal hebben. 'Aanhaken' scoort in vergelijking nog iets sterker, door de versnelde sterkere positieve interactie binnen en tussen de verschillende beleidsthema's waardoor, integraal beschouwd, de gezamenlijke meerwaarde, over alle beleidsinitiatieven heen beschouwd, mogelijk hoger is dan de som van de individuele meerwaarden
Reikwijdte van impact: exploitanten en gebruikers	'geen' / 'zeer veel'	'veeleer veel': omwille van beoogde levenscyclusoptimalisatie en efficiencyvoordelen die mogelijk verder kunnen neerslaan bij exploitanten en gebruikers
Reikwijdte van impact: overheid	'geen' / 'alle overheidsniveaus'	'enkele tot vele overheidsniveaus': omwille van beoogde levenscyclusoptimalisatie en efficiencyvoordelen die ook budgettaire en maatschappelijke voordelen kunnen opleveren, onder meer, maar niet uitsluitende aan de aanbestedende en bekostigende overheden, maar ook op het niveau van individuele gemeenten zoals Terneuzen, Zelzate, Evergem etc
Reikwijdte van impact: derden	'geen' / 'zeer veel'	'eerder weinig': daar niet de primaire focus van deze meerwaarde-opties, behoudens 'aanhaken' waarbij door de interactie met andere beleidsthema's méér derden positief beïnvloed zouden kunnen worden



Criterium	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Reikwijdte van draagvlak: geografie	'geen' / 'bi-lateraal'	'bi-lateraal': alle Vlaamse en Nederlandse gesprekspartners in de publieke bevraging benoemden mogelijkheden voor 'integraliteit'
Reikwijdte van draagvlak: niveau	'geen' / 'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'	gemiddelde score toegekend voor 'integratie' en 'bundeling' daar nog niet duidelijk is in hoeverre hiervoor draagvlak te vinden is. 'vermoedelijk zowel bestuurlijk als maatschappelijk' bij de optie 'aanhaken' daar aanhaken bij voorkeur slechts gebeurt bij die beleidsinitiatieven die een wederzijdse versterking kunnen inhouden, zoniet heeft aanhaken weinig zin
Tijdstip en draagwijdte in de tijd	'onmiddellijk doch éénmalig' / 'onmiddellijk en bestendig'	'onmiddellijk en bestendig': er is namelijk geen reden om te wachten om op andere beleidsinitiatieven aan te haken en aldus lange termijn positieve wederzijdse effecten te gaan opzoeken
Complexiteit van de projectdefinitie	'sterk ontmoedigend' / 'sterk uitnodigend'	gemiddelde score toegekend aangezien alles afhangt van de kwaliteit van het bestek. wel is te verwachten dat bundeling iets minder uitnodigend zou kunnen zijn door de vermoedelijk iets hogere complexiteit van de op te stellen besteks- en contractsdocumenten



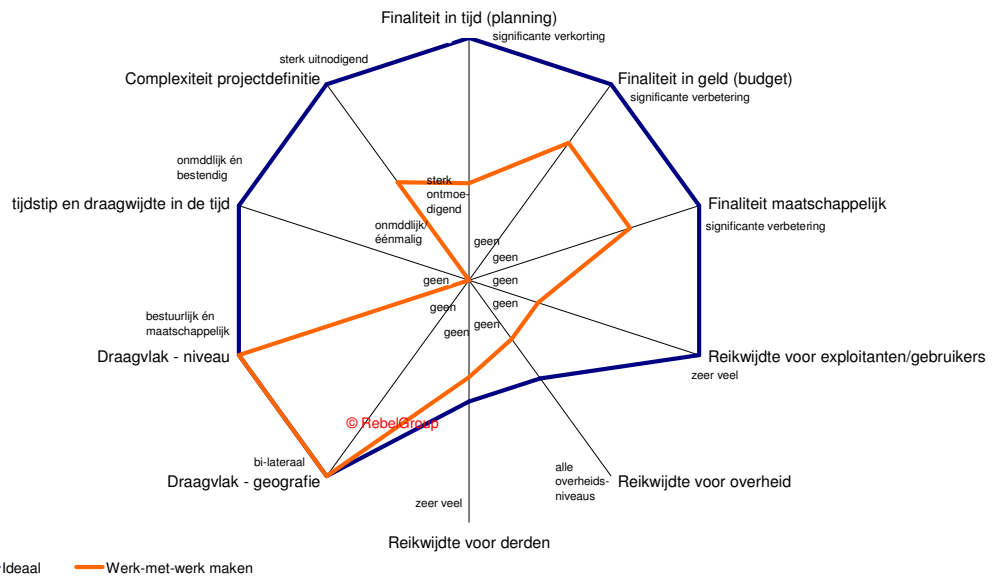
4.2.3 Werk-met-werk maken

Korte duiding:

Inputs respectievelijk outputs van een project A inzetten voor één of meerdere andere projecten, of het over de projecten heen combineren van inputs en outputs met het oog op 'slimme' kostenbesparingen.

Afzonderlijke beoordeling van de onder deze rubriek genoemde meerwaarde-opties levert weinig extra beleidsinformatie op. Vandaar dat de beoordeling is gebeurd op het niveau van 'werk-met-werk maken' zelf.

Visuele weergave van de beoordeling:



Bron: RebelGroup, 2008



Korte toelichting van de beoordeling:

Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: tijd (planning)	'geen verkorting' / 'significante verkorting in tijd'	'eerder beperkte verkorting': het gelijktijdig combineren met andere projecten kan, maar hoeft niet per definitie tijdswinst op te leveren. Tijdswinst kan bijvoorbeeld ontstaan doordat slechts één enkele vergunning moet worden afgeleverd, of doordat projecten gebundeld aanbesteed worden
Finaliteit van meerwaarde: geld (budget)	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': werk-met-werk maken heeft precies deze finaliteit, namelijk de realisatie van 'slimme' kostenbesparingen
Finaliteit van meerwaarde: maatschappelijk	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': zeker wanneer men trachten 'verloren kosten' (sunk costs) om te zetten in positieve opbrengsten, heeft dit maatschappelijke meerwaarde, aangezien het vaak ook om projecten gaat die landschaps- en natuurontwikkeling inhouden. Combinatie van projecten kan tevens minder maatschappelijke belasting inhouden in vergelijking met de afzonderlijke realisatie van de betrokken projecten
Reikwijdte van impact: exploitanten en gebruikers	'geen' / 'zeer veel'	'eerder beperkt': werk-met-werk maken richt zich in principe niet primair op exploitanten of gebruikers, hoewel meerwaarde voor deze partijen wel denkbaar is, bijvoorbeeld omwille van tijds- en efficiencywinsten door de combinatie van projecten
Reikwijdte van impact: overheid	'geen' / 'alle overheidsniveaus'	'enkele tot vele overheidsniveaus': werk-met-werk maken hoeft niet per definitie een impact te hebben op alle beleidsniveaus, maar wellicht enkele aangezien het vermoedelijk gaat om projecten die onderling verschillende publieke actoren aanbelangen
Reikwijdte van impact: derden	'geen' / 'zeer veel'	'redelijk tot veel': cfr. voornamelijk maatschappelijke meerwaarde
Reikwijdte van draagvlak: geografie	'geen' / 'bi-lateraal'	'bi-lateraal': alle Vlaamse en Nederlandse gesprekspartners in de publieke bevraging benoemen mogelijkheden voor 'werk-met-werk maken'
Reikwijdte van draagvlak: niveau	'geen' / 'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'	'zowel bestuurlijk als maatschappelijk': naar verwachting is op geen enkel niveau tegenkanting te verwachten van deze meerwaarde-optie gezien haar inhoud en doelstellingen
Tijdstip en draagwijdte in de tijd	'onmiddellijk doch éénmalig' / 'onmiddellijk en bestendig'	geen score toegekend aangezien dit afhankelijk van de gezochte combinatie tussen het betreffende investeringsalternatief en andere projecten met het oog op slimme kostenbesparingen



criterium	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Complexiteit van de projectdefinitie	'sterk ontmoedigend' / 'sterk uitnodigend'	'iets minder uitnodigend': wanneer 'werk-met-werk' maken als gunningscriterium wordt gehanteerd, houdt dat enerzijds een complexere projectdefinitie in, samen met een specifiek te ontwikkelen beoordelingssystematiek, hetgeen mogelijke kandidaat-bieders zou kunnen afschrikken

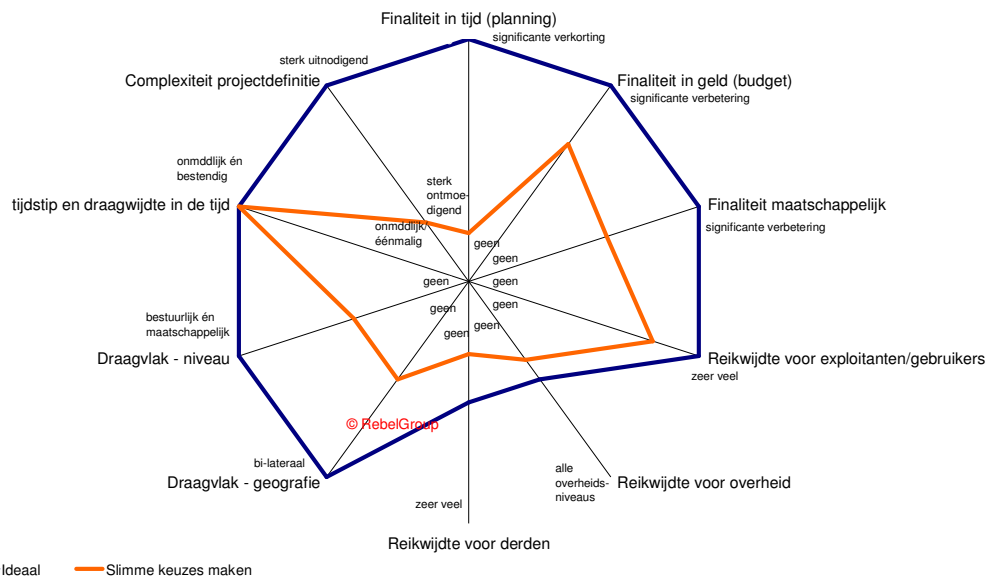


4.2.4 Slimme keuzes maken

Korte duiding:

Met 'slimme keuzes' maken wordt bedoeld die rationeel onderbouwde beslissingen nemen die toelaten om optimaal tegemoet te komen aan de drie eerder genoemde randvoorwaarden voor meerwaarde, namelijk: (1) de mogelijkheid en bereidheid creëren om tot een verbeterde risico-allocatie te komen (risico's zoals ontwerp- en bouwrisico, beschikbaarheidsrisico's en vraag/volumerisico's benoemen en overdragen), (2) het voorzien in voldoende vrijheidsgraden om te sturen op varianten die meerwaarde, in welke vorm dan ook, inhouden en (3) het gelijkschakelen van eenieders primaire belangen binnen de context van volkomen overeenkomsten. Drie realistische en haalbare meerwaarde-opties zijn daarbij genoemd: (1) SPV die vraagriscico voor extra capaciteit draagt en schaduwtoel daarvoor ontvangt, (2) opzetten van een BTW vriendelijke constructie en (3) intelligent design. Gemakshalve wordt verondersteld dat alle drie gecombineerd zullen (kunnen) worden, zodat de beoordeling hier op het niveau van de rubriek 'slimme keuzes maken' zelf gebeurt.

Visuele weergave van de beoordeling⁵⁶:



Bron: RebelGroup, 2008

56



Korte toelichting van de beoordeling:

Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: tijd (planning)	'geen verkorting' / 'significante verkorting in tijd'	'nauwelijks verkorting': genoemde slimme keuzes zijn nauwelijks of niet gericht op een verkorting van de procedures, behoudens het feit dat met de genomen slimme keuzes er meer en sneller bereidheid kan worden gevonden op het niveau van de Nederlandse en de Vlaamse overheid om positief bij te dragen aan het dossier van de verbetering van de maritieme toegankelijkheid tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen
Finaliteit van meerwaarde: geld (budget)	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': de finaliteit van de gesuggereerde 'slimme keuzes' is vooral die van kostenbesparingen (zeker bij een BTW vriendelijke constructie)
Finaliteit van meerwaarde: maatschappelijk	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': de finaliteit van de gesuggereerde 'slimme keuzes' is niet alleen die van kostenbesparingen (zeker bij een BTW vriendelijke constructie), maar ook opties openhouden voor de toekomst
Reikwijdte van impact: exploitanten en gebruikers	'geen' / 'zeer veel'	'zeer veel': de 'slimme keuzes' (behoudens die van BTW vriendelijke constructie) zijn per definitie gericht op scope-optimalisatie die zeer vele, zoniet alle gebruikers zal toegemoet komen
Reikwijdte van impact: overheid	'geen' / 'alle overheidsniveaus'	'vele maar niet alle overheidsniveaus': gezien de slimme keuzes gericht zijn op scope-optimalisatie, houdt dit ook voordelen in voor de overheid, die de juiste risico's bij de juiste partijen heeft weten neer te leggen. Nadeel van een BTW-vriendelijke constructie is het eventueel mislopen van BTW-inkomsten op andere dan de betrokken overheidsniveaus (bijvoorbeeld federale overheid in België)
Reikwijdte van impact: derden	'geen' / 'zeer veel'	'veel': de 'slimme keuzes' (behoudens die van BTW vriendelijke constructie) zijn per definitie gericht op scope-optimalisatie die vermoedelijk ook vele derden baten kan opleveren
Reikwijdte van draagvlak: geografie	'geen' / 'bi-lateraal'	gemiddelde score is toegekend omdat op heden niet duidelijk is hoe groot het draagvlak voor het opzetten van een SPV (in combinatie met een BTW vriendelijke constructie) zal zijn. Er zijn wél de nodige indicaties dat er draagvlak voor te vinden is, zeker bij de havenbesturen, de Stad Gent en de gemeente Terneuzen



Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Reikwijdte van draagvlak: niveau	'geen' / 'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'	gemiddelde score is toegekend omdat op heden niet duidelijk is hoe groot het draagvlak voor het opzetten van een SPV (in combinatie met een BTW vriendelijke constructie) zal zijn. Er zijn wél de nodige indicaties dat er draagvlak voor te vinden is, zeker bij de havenbesturen, de Stad Gent en de gemeente Terneuzen
Tijdstip en draagwijdte in de tijd	'onmiddellijk doch éénmalig' / 'onmiddellijk en bestendig'	'onmiddellijk en vrijwel bestendig': een SPV heeft in principe geen einddatum, temeer omdat de betrokken publieke partners 'eeuwigdurend' betrokken zouden zijn, gelet op het vraagrisico dat deels bij de SPV zou worden neergelegd
Complexiteit van de projectdefinitie	'sterk ontmoedigend' / 'sterk uitnodigend'	'veeleer ontmoedigend': het opzetten van een SPV zal de nodige (besteks)-modaliteiten vergen die op voorhand uitonderhandelend moeten worden. Dit kan mogelijke private partners ontmoedigen, aangezien er hogere transactiekosten mee gemoeid en de complexiteit van de besteksdocumenten wellicht zal toenemen. Tenzij men zou opteren voor de oprichting van een joint venture tussen beide havenbedrijven die vervolgens een geïntegreerd contract in de markt zet voor het ontwerp, de realisatie, de financiering en desgevallend het onderhoud van het gekozen projectalternatief.

4.2.5 Innovatie

De meerwaarde-opties ondergebracht onder de rubriek 'Innovatie' worden niet beoordeeld, aangezien zij al grotendeels meegenomen zijn in andere rubrieken, waaronder 'slimme keuzes maken', 'werk-met-werk maken', 'schaarste en duurzaamheid' en de navolgende rubriek 'professioneel opdrachtgeverschap'.

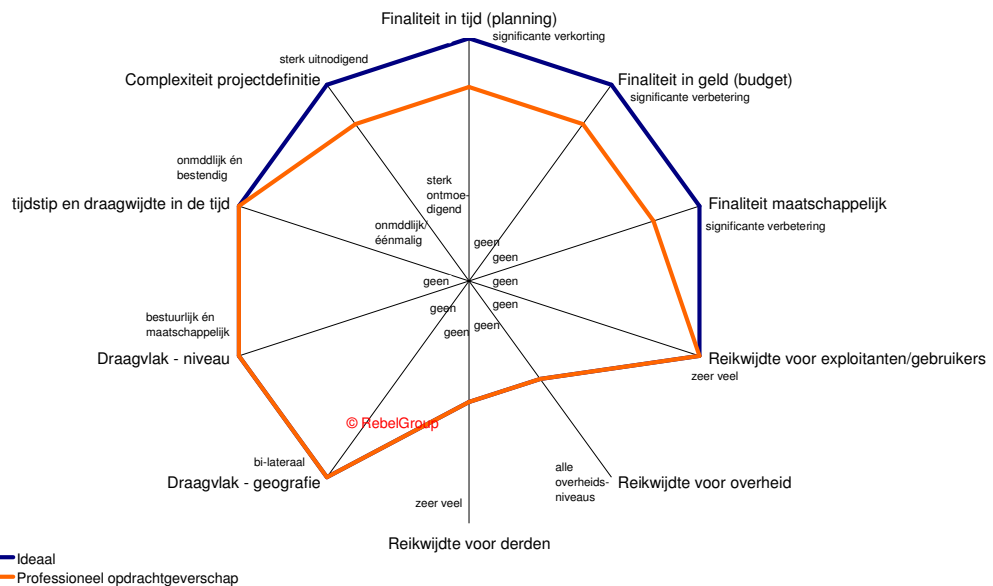


4.2.6 Professioneel opdrachtgeverschap

Korte duiding:

Het maken van een gehele set van logisch consistente keuzes bij contracteren en aanbesteden die voldoende voorwaarden invullen en garanties bieden voor het bereiken van volkomen overeenkomsten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de ganse levenscyclus heen van het maritiem-infrastructurele project.

Visuele weergave van de beoordeling:



Bron: RebelGroup, 2008

Korte toelichting van de beoordeling:

criterium	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: tijd (planning)	'geen verkorting' / 'significante verkorting in tijd'	'vrij significante verkorting': in het andere geval zou er geen sprake zijn van hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap. Toch moet men rekening houden met mogelijke onverwachte verstoringen die (klein) waardeverlies kunnen inhouden (vandaar geen maximale score in het diagram)



Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Finaliteit van meerwaarde: geld (budget)	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': in het andere geval zou er geen sprake zijn van hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap. Toch moet men rekening houden met mogelijke onverwachte verstoringen die (klein) waardeverlies kunnen inhouden (vandaar geen maximale score in het diagram)
Finaliteit van meerwaarde: maatschappelijk	'geen verbetering' / 'significante verbetering'	'vrij significante verbetering': in het andere geval zou er geen sprake zijn van hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap. Toch moet men rekening houden met mogelijke onverwachte verstoringen die (klein) waardeverlies kunnen inhouden (vandaar geen maximale score in het diagram)
Reikwijdte van impact: exploitanten en gebruikers	'geen' / 'zeer veel'	'zeer veel': hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap is precies bedoeld om de kansen op meerwaarde maximaal te borgen. En gezien de finaliteit van het investeringsproject (ongeacht de gekozen oplossingsrichting), zal deze meerwaarde zich over meerdere exploitanten en gebruikers manifesteren (voor zover tenminste dat de gekozen oplossingsrichting ook zal leiden tot meerdere beneficianten)
Reikwijdte van impact: overheid	'geen' / 'alle overheidsniveaus'	'alle overheidsniveaus': hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap veronderstelt een uitstekend publiek-publiek afsprakenkader, met inbegrip van een redelijke en faire verdeling van de transactiekosten. Dit afsprakenkader moet bovendien de juiste doorvertaling inhouden van de beoogde meerwaarde
Reikwijdte van impact: derden	'geen' / 'zeer veel'	'zeer veel': hoogkwalitatief professioneel opdrachtgeverschap veronderstelt gepaste betrokkenheid van derden, bij voorkeur vanaf het begin, mede om de doorlooptijd te kunnen verkorten. Bovendien leiden kortere procedures en besluitvaardigheid tot kwaliteitswinst, ook voor derden
Reikwijdte van draagvlak: geografie	'geen' / 'bi-lateraal'	'bi-lateraal': alle Vlaamse en Nederlandse gesprekspartners in de publieke bevraging stelden professioneel opdrachtgeverschap uitdrukkelijk voorop als hét middel om significant waarde-verlies te vermijden én om méér-waarde te creëren
Reikwijdte van draagvlak: niveau	'geen' / 'zowel bestuurlijk als maatschappelijk'	'zowel bestuurlijk als maatschappelijk': naar verwachting is op geen enkel niveau tegenkanting te verwachten van deze meerwaarde-optie gezien haar inhoud en doelstellingen



Criterion	Uiterste links / rechts	Te behalen positie met betreffende optie
Tijdstip en draagwijdte in de tijd	'onmiddellijk doch éénmalig' / 'onmiddellijk en bestendig'	'onmiddellijk en vrijwel bestendig': goed professioneel opdrachtgeverschap beperkt zich namelijk niet tot de aanbestedingsfase en alle voorbereidende stappen daartoe, maar strekt zich bij voorkeur over de ganse levenscyclus heen via een gepaste projectopvolgings- en -beheersstructuur
Complexiteit van de projectdefinitie	'sterk ontmoedigend' / 'sterk uitnodigend'	'vrij sterk uitnodigend': is namelijk inherent aan het professioneel opdrachtgeverschap en voorziet in de nodige positieve prikkels ten aanzien van opdrachtnemers teneinde zoveel mogelijk meerwaarde te zoeken én te effectueren

4.3 Synthese

In totaal zijn een zestal verschillende rubrieken van meerwaarde-opties opgesteld: 'schaarste en duurzaamheid', 'integraliteit', 'werk-met-werk maken', 'slimme keuzes maken', 'innovatie' en 'professioneel opdrachtgeverschap'. Uiteraard zijn ook combinaties van meerwaarde-opties tussen verschillende rubrieken mogelijk: meer nog, er zijn duidelijke interrelaties tussen bepaalde meerwaarde-opties. Zo is 'slimme keuzes maken' nauwelijks denkbaar zonder 'professioneel opdrachtgeverschap', terwijl 'innovatie' juist een hefboom kan zijn voor de realisatie van meerwaarde-opties binnen de context van 'schaarste en duurzaamheid'. Het is hier evenwel niet de bedoeling alle mogelijke combinaties te benoemen en in combinatie te beoordelen.

Als synthese wordt volstaan met de weergave van een indicatieve ranking van de meerwaarde-rubrieken⁵⁷, bekomen op basis van de totale kwalitatieve scores binnen het gebruikte beoordelingskader:

Meerwaarde-rubriek	Score tov ideaal ⁵⁸	Belangrijkste bijdrage aan criterium
'Professioneel opdrachtgeverschap'	91%	Vrijwel alle beoordelingscriteria
'Schaarste en duurzaamheid'	66%	Finaliteit maatschappelijk Reikwijdte impact Draagvlak
'Integraliteit' – Aanhaken	63%	Finaliteit maatschappelijk Reikwijdte impact Draagvlak

⁵⁷ Behalve de rubriek 'innovatie' om de reeds aangegeven redenen.

⁵⁸ Louter indicatief en enkel bedoeld voor de opstelling van een ordinale ranking.



Meerwaarde-rubriek	Score tov ideaal ⁵⁸	Belangrijkste bijdrage aan criterium
'Werk-met-werk maken'	59%	Finaliteit in geld Finaliteit maatschappelijk Draagvlak
'Slimme keuzes maken'	59%	Finaliteit in geld Finaliteit maatschappelijk Reikwijdte impact – Exploitanten Tijdstip en draagwijdte in tijd
'Integraliteit' – Integratie van projectonderdelen	56%	Finaliteit in geld Finaliteit maatschappelijk Reikwijdte impact – Exploitanten Tijdstip en draagwijdte in tijd
'Integraliteit' – Bundeling	53%	Finaliteit in geld Finaliteit maatschappelijk Reikwijdte impact – Exploitanten Tijdstip en draagwijdte in tijd



5 BEKOSTIGINGS- EN FINANCIERINGSMOGELIJKHEDEN

5.1 Situering van bekostiging

De algemeen gangbare definitie voor bekostiging is: 'een inkomstenbron vanuit welke financiële dekking ontstaat voor een project'⁵⁹.

In het geval van bekostiging van infrastructuur gaat het om de vraag wie de kosten van infrastructuur voor zijn rekening neemt. Daarin is te onderscheiden:

- 'publieke bekostiging': daarbij draagt de overheid (bijvoorbeeld het Rijk of de Vlaamse overheid) de kosten
- 'private bekostiging': daarbij worden de kosten ten laste gelegd van private gebruikers, bijvoorbeeld middels een gebruikersheffing.

Bij de bespreking van het gebruikte conceptuele denkkader in dit rapport (zie Hoofdstuk 2) is reeds nadrukkelijk gewezen op de interactie tussen bekostiging enerzijds en financiering anderzijds. Financiering wordt daarbij gedefinieerd als: 'financiële betaling door een financier die wordt aangewend om een project te financieren'. Daarbij wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen:

- 'publieke financiering': daarbij is de herkomst van de voor het project aangetrokken financiële middelen de overheid (bijvoorbeeld het Rijk of de Vlaamse overheid)
- 'private financiering': daarbij is de herkomst van de financiële middelen privaat (bijvoorbeeld afkomstig van banken en institutionele beleggers) en zal de betaling in principe moeten worden terugbetaald, meestal met rente of een andere vergoeding

De volgende combinaties tussen bekostiging en financiering zijn dan mogelijk:

1. **publieke financiering en publieke bekostiging** (ofte 'klassieke financiering') is toegepast op merendeel van de infrastructuurwerken, en zeker wanneer het gaat om werken in het kader van maritieme toegankelijkheid
2. **private financiering en publieke bekostiging** ('DBFM') is toegepast wanneer voor een project een DBFM contract is afgesloten. Door contractpartijen en financiers worden dan financiële middelen ter beschikking voor de projectinvesteringen, met het oog om gedurende de looptijd van het contract deze middelen inclusief een (risico)vergoeding terug te ontvangen. Deze partijen nemen dan ook de risico's op ontwerp, bouw, onderhoud en dus beschikbaarheid ten laste gedurende de contractduur. De overheid, in de hoedanigheid van publieke bekostiger, betaalt deze partijen dan een periodieke vergoeding voor de beschikbaarheid. Hierbij dient genoteerd te worden dat private financiering geheel of gedeeltelijk kan zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een minderheidsparticipatie)
3. **publieke financiering en private bekostiging** ('publieke exploitatie van infrastructuur') is de combinatie ontstaat wanneer de overheid de financiële

⁵⁹ Commissie Private Financiering van Infrastructuur (in samenwerking met RebelGroup), *Op de goede weg en het juiste spoor*, 2008



middelen ter beschikking stelt, terwijl gebruikers betalen voor het gebruik van deze infrastructuur en waarbij die betalingen het project bekostigen (cfr. Westerscheldetunnel)

4. **private financiering en private bekostiging** ('private exploitatie van infrastructuur') is de combinatie waarbij private investeerders infrastructuur realiseren en hun investering verhalen op gebruikers middels tolheffing.

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de bekostigingsmogelijkheden voor de realisatie van de al genoemde oplossingsrichtingen, conform bovenstaande definities.

5.2 Publieke bekostiging

Gezien de aard van het mogelijke investeringsproject, namelijk een project in de sfeer van de verbetering van de maritieme toegankelijkheid, lijkt publieke bekostiging (al dan niet in combinatie met private financiering binnen een DBFM context) voordehandliggend, te meer omdat zowel in Vlaanderen als in Nederland dit de gangbare 'politiek' is voor dergelijke investeringen. In hoeverre deze publieke middelen meteen worden vrijgemaakt ter betaling, op basis van milestones, van het op te leveren infrastructuurwerk, dan wel of de aanwending ervan gespreid is in de tijd binnen een systematiek van periodieke betaling van beschikbaarheidsvergoedingen, is een (politieke) keuze die op basis van meerwaarde-evaluatie (bijvoorbeeld na toepassing van de Public Private Comparator) moet worden gemaakt. Desgevallend kan men voor het voorliggende investeringsproject opteren om vroegtijdig een projectspecifiek investeringsfonds op te richten of een globale obligatielening uit te geven door publieke actoren⁶⁰ als Stad Gent, Havenbedrijf Gent, gemeente Terneuzen, gemeente Evergem, Zeeland Seaports, etc. Dit vergt een politieke keuze, net zoals het dat ook zal zijn ten aanzien van publieke bekostiging van louter 'basiscapaciteit', dan wel van de gehele capaciteit.

5.2.1 Verdeelsleutel publieke bekostiging Vlaanderen / Nederland

Gezien het grensoverschrijdende karakter van het voorliggende maritiem-infrastructurele project zal op een bepaald moment het debat over een mogelijke verdeelsleutel aan de orde zijn van de publieke bekostiging door Vlaanderen respectievelijk Nederland. Het lijkt daarbij voordehandliggend om de onderlinge verdeling van de (maatschappelijke) baten die zou voortvloeien uit de uitgevoerde kosten-baten analyse als leidraad te nemen.

De vraag is echter of een dergelijke verdeelsleutel de juiste 'commerciële prikkels' voor de havenbedrijven Gent en Terneuzen zal reflecteren. Stel dat (gemiddeld genomen) de KBA uitkomt op een batenverhouding 80/20 tussen grensregio A en grensregio B⁶¹. Men zou dan kunnen bepleiten: gebruik 80/20 eveneens als verdeelsleutel voor de publieke

⁶⁰ De eventuele invoering van een specifieke regio- of gemeentebelasting lijkt (qua draagvlak) weinig realistisch en zal verhoudingsgewijs te weinig inkomsten genereren om te voorzien in volledige financiële dekking van het project.

⁶¹ Hier wordt bewust niet 'Vlaanderen' of 'Nederland' gebruikt, maar worden neutrale benamingen gebruikt.



bekostiging van het project. Maar stel nu dat in plaats van 80/20 als verdeelsleutel, de grensregio's A en B zouden afspreken bij de eerste ingebruikname te starten met een – hier puur hypothetisch genomen - verhouding 70/30, terwijl de oorspronkelijk binnen de KBA geraamde batenverdeling 80/20 is. Grensregio B zou in dat geval meer betalen (30%) dan het als baten zou capteren volgens de KBA (20%).

Een dergelijke situatie zou eventueel wel kunnen resulteren in positieve prikkels richting grensregio B. Immers, men is namelijk nooit 'graag' bereid om (hier verhoudingsgewijs) meer te betalen dan men initieel (hier verhoudingswijs) als baten kan capteren. Bijgevolg zou van overheidswege grensregio B kunnen 'geprikkeld' worden om extra commerciële inspanningen te leveren, teneinde de batenpercentage eveneens op 30% te krijgen. Aldus wordt men aan havenzijde binnen grensregio B 'uitgenodigd' **meer**-waarde in het investeringsproject te gaan zoeken dan men zou verkrijgen met de 'normale' commerciële inspanningen.

Omgekeerd, aan zijde van grensregio A zou men verhoudingsgewijs minder betalen dan men als baten capteert. Dit *zou* kunnen uitnodigen tot enige laksheid inzake commerciële inspanningen om het gebruik van het investeringsproject te maximaliseren. Daarmee 'straf' men eigenlijk zich, omdat de batenverhouding dan zou kunnen zakken tot bijvoorbeeld 70% in plaats van 80%, of misschien zelfs 60% wanneer men aan de zijde van grensregio B men meer-waarde in het project ziet en aldaar de commerciële inspanningen opvoert. In dat geval betaalt grensregio A 70% terwijl het slechts 60% van de baten capteert. Ook dan kan voorzien worden in positieve prikkels, deze keer vanuit de zijde van grensregio A, om de commerciële inspanningen op te voeren teneinde de batenverhouding terug op 70% te krijgen. Aldus ontstaat een soort systeem van communicerende vaten tussen grensregio A en grensregio B, met als finaliteit: **meer** waarde (blijven) zoeken in het gerealiseerde investeringsproject, wat uiteindelijk de bedoeling is van het investeringsproject zelf^{62 63}.

5.2.2 Schaduwtoel

Schaduwtoel is een publieke bekostigingsvorm binnen een DBFM context. Schaduwtoel is een vorm van tolheffing waarbij de tol niet door de gebruiker van de betrokken infrastructuur wordt betaald, maar door een derde partij, doorgaans de overheid. De schaduwtoel is door de derde partij verschuldigd a rato van het gebruik dat van de betrokken infrastructuur wordt gebruikt. In casu zou een schaduwtoel erop neerkomen dat de Vlaamse en/of Nederlandse overheid aan de financier en beheerder van de nieuwe

⁶² Het is precies vanuit de feitelijkheden (rationele gronden) met betrekking tot een verdeelsleutel dat de vraag kan worden gesteld HOE, vanuit het perspectief van MEERWAARDE, met deze feitelijkheden wordt omgegaan. Bedoeling met bovenstaande alinea's is de suggestie om ook na de eventuele realisatie van het investeringsproject (in welke vorm dan ook) positieve prikkels in te bouwen (bijvoorbeeld van de bekostigingssystematiek) zodat zowel in Vlaanderen als in Nederland systematisch en structureel blijft gezocht naar mogelijkheden om het potentieel van het investeringsproject (en aldus van de Kanaalzone Gent-Terneuzen) maximaal uit te nutten. Het is precies door een alternatieve (en niet uitsluitend op feitelijke gronden gebaseerde) prikkelsstructuur dat meerwaarde kan worden gerealiseerd die ten goede komt aan alle relevante betrokken actoren.

⁶³ Men zou zelfs vanuit de kennis van de verdelingseffecten op lagere geografische niveaus deze redenering kunnen doortrekken, al wordt daardoor de set aan verdeelsleutels te complex om recht te doen aan de beoogde finaliteit, met name méér meer-waarde blijven zoeken door positieve, relatief overzienbare prikkelsystemen na ingebruikname van het investeringsproject.



sluis een vergoeding betalen voor elk vaartuig dat gebruik maakt van de nieuwe infrastructuur.

Het komt dus neer op een betalingsmechanisme waarbij de inkomsten van de Speciale ProjectVennootschap (SPV) gebaseerd zijn op het feitelijke gebruik van het project, wat verschilt van de klassieke 'beschikbaarheidsvergoeding' bij DBFM.

De hoogte van de schaduwtoel wordt meestal overeengekomen tussen de SPV en de overheid, al dan niet via een getrappt systeem voor volumegaranties (zowel in plus als in min). Omdat het volume de enige variabele is die een risico inhoudt (binnen de vergoeding), wordt vaak volgend getrappt systeem gebruikt voor de opdeling van de volumes:

- volume ter afdekking van: vaste kosten plus schuldaflossing
- volume ter afdekking van: variabele kosten
- volume ter afdekking van vooropgestelde winst
- nul: er wordt geen schaduwtoel meer aangerekend voor bijkomend volume.

Het vraagrisico ligt dus finaal bij de SPV maar het is dus onderhandelbaar:

- de overheid kan met de SPV overeenkomen om sowieso een minimum bedrag te betalen, onafgezien van het volume dat van het project gebruik maakt
- de overheid kan eveneens met de SPV overeenkomen dat er een 'cap' wordt gezet op het volume, zodat zij bij zeer groot succes niet tot in het 'oneindige' moet betalen aan de SPV.

De mogelijkheid van toepassing van schaduwtoel, te betalen door de overheid, werd reeds gesuggereerd binnen de meerwaarde-optie 'slimme keuzes maken': de suggestie is namelijk gedaan dat de overheid (eventueel op basis van een beschikbaarheidsvergoeding) verantwoordelijk is voor de bekostiging van 'basiscapaciteit' en dat de extra capaciteit bovenop deze basiscapaciteit zou bekostigd worden op basis van een intelligent bepaalde schaduwtoel. Aldus blijft het vraagrisico bij de SPV wat betreft de meercapaciteit (want afhankelijk gemaakt van het effectieve gebruik ervan), zeker wanneer men de partijen die kunnen sturen op dit vraagrisico (namelijk de havenbedrijven én eventueel de betrokken private partijen), dwingt mee te participeren in de SPV.

Een dergelijke schaduwtoel legt geen financiële last op aan het scheepvaartverkeer en is dan ook niet strijdig met het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Er lijken dan ook geen juridische bezwaren te bestaan tegen de invoering van een schaduwtoel ter financiering van de bouw en de exploitatie van de nieuwe infrastructuur. Een schaduwtoel die ten laste zou worden gelegd van de verzenders of ontvangers van goederen, of van langs het Kanaal of in de erlangs gelegen haven gevestigde bedrijven, gaat duidelijk in tegen de geest van de besproken verdragsregelingen en van het Vlaams Havendecreet, en dient dan ook te worden ontraden (zie juridische analyse terzake in Bijlage C).



5.2.3 Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en haar financieringsbronnen

Een belangrijke contextuele factor voor publieke bekostiging (vanuit Nederlandse zijde) is evenwel het MIRT. Dit meerjarenprogramma, dat op regelmatige tijdstippen wordt aangepast, legt alle rijksprojecten/programma's vast van de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

In het huidige programma (dat loopt tot 2020) zit het Kanaal Gent-Terneuzen in twee projecten vervat: (1) *Kanaal Gent-Terneuzen (baggeren, oevers, sluizen)* en (2) *Grensoverschrijdende verkenning maritieme toegankelijkheid Kanaalzone Gent-Terneuzen, waaronder capaciteit binnenvaartsluis Terneuzen*. Terwijl het eerste project betrekking heeft op achterstallige (onderhouds)werken, verwijst het tweede project wel degelijk naar voorliggend dossier. Met andere woorden, het dossier van de eventuele verbetering van de maritieme toegankelijkheid tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen zit al in het huidige MIRT vervat, zij het hier voorlopig enkel voor de verkenningfase. Belangrijk is te noteren dat eens een project in het MIRT is opgenomen, al is het nog maar in de verkenningfase, het *kan* doorschakelen naar de planstudie- en vervolgens uitvoeringsfase. Dit vereist evenwel een ministeriële beslissing, daarna voor te leggen aan de Tweede Kamer, hetgeen vermoedelijk het nodige draagvlak zal vereisen. Al eerder werd aangegeven dat het voorzien van private financiering positief kan bijdragen tot dit draagvlak. Wat eveneens positief kan bijdragen is dat bepaalde onderhoudsuitgaven (cfr. het eerstgenoemde project) voor het bestaande sluisencomplex te Terneuzen zullen wegvallen, en de daartoe voorziene middelen desgevallend overgeheveld kunnen worden naar het voorliggende dossier.

Op basis van de MIRT-modaliteiten moet trouwens **éerst de publieke bekostiging** geregeld zijn, alvorens men de piste kan bewandelen van DBFM (bijvoorbeeld binnen een PPS context). Bij afwezigheid daarvan kan men niet overgaan tot DBFM of gelijksoortige constructies die private financiering beogen. Een belangrijk aandachtspunt dat in dit dossier niet uit het oog mag worden verloren.

5.2.4 TEN-V en Motorways of the Sea

Europese programma voor het trans-Europese Vervoersnetwerk (TEN-V)

Beschikking Nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet heeft tot doel richtsnoeren vast te stellen met betrekking tot de doelstellingen, prioriteiten en grote lijnen van de op het gebied van het trans-Europees vervoersnet overwogen maatregelen; in deze richtsnoeren worden projecten van gemeenschappelijk belang aangewezen waarvan de verwezenlijking moet bijdragen tot de ontwikkeling van het net op Gemeenschapsniveau. In verschillende afdelingen worden de verschillende vervoersnetwerken die ressorteren onder het transeuropees netwerk, evenals hun kenmerken, besproken.



De richtsnoeren vormen een algemeen referentiekader ter stimulering van de acties van de Lidstaten, en eventueel van de Gemeenschap. Deze acties zijn gericht op de verwezenlijking van projecten van gemeenschappelijk belang, welke bedoeld zijn om de samenhang, de koppeling en de interoperabiliteit van het trans-Europees vervoersnet alsmede de toegang tot dit net te waarborgen.

In de beschikking Nr 1692/96/EG werden ondermeer 14 prioritaire projecten vastgelegd die tijdens de Europese Raad van Essen zijn geïdentificeerd. Deze lijst werd in 2004 aangevuld om rekening te houden met de uitbreiding met de EU met 10, en later nog eens 12 nieuwe lidstaten. Het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) omvat sindsdien 30 prioritaire projecten die tegen 2020 gerealiseerd moeten zijn. Van deze 30 prioritaire projecten zijn 18 projecten voor vervoer per spoor en 2 projecten voor vervoer over binnenwateren en over zee, waarmee prioriteit is gegeven aan de meest milieuvriendelijke vervoersmiddelen. Het Seine-Schelde project (Project nr.30) vormt één van deze prioritaire projecten, samen met de zogenaamde 'Motorways of the Sea'⁶⁴.

Om de datum van 2020 te halen, moet alleen al voor de prioritaire projecten in de programmeringsperiode 2007-2013 160 miljard euro worden geïnvesteerd, terwijl de kostprijs voor de voltooiing van het hele trans-Europese vervoersnet tussen 2007 en 2020 wordt geraamd op 600 miljard euro.

Gezien enkel waterwegen en kanalen die een verbinding vormen tussen 2 Europese maritieme snelwegen (Motorways of the Sea) onder de oproep MOS kunnen meegenomen worden, lijkt het hier voorliggende project op basis van een quick scan eerder in aanmerking te komen voor subsidie aanmerking komen voor het **jaarlijks werkprogramma TEN-V** (althans wellicht vooral voor 2009 gezien al oproepdata zijn verstreken). Het project is immers evenmin opgenomen in het meerjarenprogramma met haar 30 prioritaire projecten.

Voorwaarde is wel dat het project van **gemeenschappelijk belang** (common interest) geacht wordt. Of het project voldoet aan alle criteria (zowel algemeen als specifieke criteria voor het waterwegennet en binnenhavens), zoals vooropgesteld in de betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een transeuropees vervoersnet om in aanmerking te worden genomen als project van gemeenschappelijk belang, dient nader te worden onderzocht. Het feit dat het hier voorliggende project kan gelinkt worden aan het als prioritair afgebakende project nr. 30 Seine-Schelde binnen TEN-V, evenals dat het een 'cross-border section' bevat, vormen een belangrijk argument voor een gunstige beoordeling door de Commissie.

5.2.5 Bijkomende subsidiestromen

Reeds eerder in deze rapportage (meer bepaald bij de meerwaarde-opties onder 'Aanhaken op andere beleidsthema's en -initiatieven') werd gewezen op de mogelijkheid om bijkomende subsidiestromen aan te boren, waaronder binnen het kader van (niet limitatief):

⁶⁴ Voor nadere detaillering, zie Bijlage B van dit Eindrapport.



- INTERREG IV 2007-2013 waaronder Prioriteit 1⁶⁵ van het Operationeel Programma Interreg IVa van de grensoverschrijdende samenwerking France – Wallonie – Vlaanderen en het Actielijn 1.3⁶⁶ van het Operationeel Programma INTERREG IVA van Grensregio Vlaanderen-Nederland. Tevens kan onderzocht worden in hoeverre het transnationale INTERREG IVB North Sea Region programma subsidiemogelijkheden kan creëren gezien één van de 4 prioriteiten de verbetering betreft van de toegankelijkheid van gebieden in de North Sea Region middels (1) de promotie van regionale toegankelijkheidsstrategieën, (2) de promotie van de ontwikkeling van multimodale en transnationale transportcorridors en (3) de promotie van de efficiënte en effectieve logistieke oplossingen. Het INTERREG IVC programme dat zich richt op het door interregionale samenwerking verbeteren van de effectiviteit van het regionaal ontwikkelingsbeleid en het bijdragen aan economische modernisering en verhoogde competitiviteit in Europa op het gebied van innovatie, kenniseconomie, milieu en risicopreventie, lijkt op het eerste zicht minder aanknopingspunten te bieden, behoudens eventueel voor:
- initiatieven rond alternatieve energie-opwekking uit getijdebewegingen, zoet-zout interactie, zonnestroom ... waarvoor bijvoorbeeld ook VROM subsidies zou kunnen ter beschikking stellen etc.

De identificatie van eventuele andere subsidiestromen is mede afhankelijk van de uiteindelijke projectdefinitie en kan dan pas definitief gebeuren.

⁶⁵ Prioriteit 1 richt zich op het bevorderen van de economische ontwikkeling door middel van een coherente en geïntegreerde grensoverschrijdende aanpak, met onder meer als actie: het ontwikkelen van logistieke stromen en communicatiestromen, het ontwikkelen van de promotie van het economische imago van de grensoverschrijdende zone, etc.

⁶⁶ Deze actielijn 1.3 'Grensoverschrijdende versterking van economische structureren en omgevingsfactoren' heeft een voorwaardescheppend karakter voor economische groei van de grensregio. Voorziene activiteiten zijn onder meer: het verbeteren van de grensoverschrijdende duurzame mobiliteit en toegankelijkheid door afstemming van vervoersmodi, afstemming en samenwerking in het openbaar vervoer, het tegengaan van congestie op grensoverschrijdende verbindingen; het verbeteren en bevorderen van voldoende kwalitatieve ruimte ten behoeve van het bedrijfsleven; grensoverschrijdende samenwerking en afstemming in het integraal gebiedsgericht werken rond ruimtelijke ordening, milieu en economie (ROME), het bevorderen van de werking van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt, etc.



5.3 Private bekostiging

Als alternatief zou men kunnen opteren voor private bekostigingsmogelijkheden type gebruikersheffing onder de vorm van een 'sluisrecht', een verhoging van de havengelden, etc. In het kader van deze adviesopdracht zijn de juridische mogelijkheden daartoe grondig onderzocht.

Voor het diepgaande juridische advies terzake wordt verwezen naar Bijlage C. Hier wordt volstaan met de synthetiserende conclusies:

Het Belgisch-Nederlands Scheidingsverdrag van 1839 beheerst nog steeds in grote mate het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag liet toe dat Nederland op de Westerschelde een "enig recht" hief ten laste van schepen die zich vanuit de volle zee, via de Schelde of via het Kanaal Gent-Terneuzen, naar België begaven en vice versa. Voorts bepaalt artikel 10 van het Scheidingsverdrag dat de rechten die worden geheven op de kanalen, gematigd dienen te zijn. Uit de diplomatieke documenten betreffende het Scheidingsverdrag blijkt dat de gematigde rechten waarvan sprake in artikel 10 van het Verdrag, geen betrekking hebben op zeevarende schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze schepen kunnen immers enkel worden onderworpen aan het "enig recht" op de Westerschelde bedoeld in artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag. Op het Kanaal Gent-Terneuzen kunnen zeegaande schepen niet aan enige bijkomende heffing worden onderworpen. Dit blijkt eveneens uit het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, waarin uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat voor de doorvaart van het kanaal en voor de bediening van de bruggen en sluisen op het kanaal, aan de zeegaande schepen geen enkele heffing kan worden opgelegd. In het Verdrag van Brussel van 24 oktober 1957 werd dit nogmaals bevestigd: een uitzondering op het principiële verbod werd slechts voorzien voor wat betreft de loodsgelden. Het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, is overigens volledig in lijn met de primordiale doelstelling van de bepalingen in verband met de verkeersverbindingen opgenomen in de Weense Slotakte en in het Scheidingsverdrag. Deze bepalingen beoogden immers de handel aan te moedigen, onder meer door de scheepvaart te vergemakkelijken.

Aan deze principes wordt geen afbreuk gedaan in de verschillende verdragen die werden gesloten met het oog op de uitvoering van verbeteringswerken en de bouw van nieuwe sluisen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze verdragen leggen de kosten steeds ten laste van België alleen of België en Nederland samen. Nergens werd in deze verdragen voorzien in de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de werken.

Evenmin wordt door de afschaffing van de scheldetol op de Westerschelde afbreuk gedaan aan het principieel kosteloze karakter van de doorvaart van het Kanaal Gent-Terneuzen voor zeegaande schepen. Meer zelfs, hoewel de Scheldetolverdragen op zich geen betrekking hebben op het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, blijkt uit deze verdragen andermaal het fundamentele belang dat werd gehecht aan een kosteloze maritieme toegang voor de Belgische zeehavens. Het enige recht dat krachtens het Scheidingsverdrag door Nederland kon worden geheven, werd door de Scheldetolverdragen afgekocht en Nederland heeft zich ertoe verbonden, zowel tegenover België als tegenover de andere landen partij bij het "algemeen"



Scheldetolverdrag, om in de toekomst geen nieuwe heffing, onder welke vorm ook, in te voeren.

Hieruit volgt dat het Scheidingsverdrag verhindert dat op het Kanaal Gent-Terneuzen een gebruikersheffing ten laste van zeevarende schepen zou worden ingevoerd ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis. Aangezien het Scheidingsverdrag een multilateraal verdrag is dat eveneens rechten toekent aan andere landen dan België en Nederland, kan dit verdrag bovendien door België en Nederland onderling niet worden gewijzigd. Het Verdrag van 24 oktober 1957 waarin uitdrukkelijk in de mogelijkheid werd voorzien om op het Kanaal Gent-Terneuzen loodsgelden te heffen ten laste van zeegaande schepen, kan, gelet op het specifieke statuut dat steeds aan de loodsgelden werd toegekend, niet worden opgevat als een precedent waarbij België en Nederland bilateraal een uitzondering zouden hebben gemaakt op de in het Scheidingsverdrag neergelegde principes inzake de kosteloosheid van de scheepvaart op het kanaal.

Naast het gegeven dat de voorgenomen gebruikersheffing strijdig zou zijn met het Scheidingsverdrag, dient er tevens op te worden gewezen dat de heffing, die de haven van Gent zou benadelen ten opzichte van de andere zeehavens, moeilijk verenigbaar zou zijn met één van de uitgangspunten van het Vlaamse Havendecreet, met name het creëren van eenvormige werkingsvoorwaarden voor de havens. Om dezelfde reden zouden bezwaren kunnen worden geuit op grond van het Benelux-Verdrag, dat de harmonische ontwikkeling van de zeehavens tot doel stelt. Gelet op de vaagheid van deze bepaling, lijkt het evenwel eerder onwaarschijnlijk dat iemand zich dienstig op dit artikel zou kunnen beroepen teneinde de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen te verhinderen.

Een verhoging van de havengelden ter financiering van de bouw en exploitatie van de sluis, lijkt een eerder doorzichtige manier om het verbod op een sluisrecht, voortvloeiend uit het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, te omzeilen. Bovendien zou een dergelijke verhoging van de havengelden haaks staan op de uitgangspunten van het Vlaams Havendecreet.

Het creëren van een zogenaamde “fast-lane” voor het gebruik waarvan zou moeten worden betaald, lijkt evenmin verenigbaar met het internationale statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Uit de constante verdragspraktijk van België en Nederland blijkt immers dat, behoudens voor wat betreft loodsgelden, het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, eveneens geldt voor het gebruik van nieuw aangelegde, verbeterde infrastructuur.



5.4 Private financiering

De mogelijkheid voor private financiering werd al meermaals geopperd in deze rapportage, namelijk binnen de context van DBFM. Evenwel werden enkele kanttekeningen geplaatst bij de mogelijkheid tot integratie van 'M' (maintain) gezien de mogelijk te beperkte schaalgrootte van de onderhoudscomponent op het niveau van het individuele infrastructuurproject, om meerwaarde te creëren. Daardoor zou ook de mogelijkheid tot integratie van de 'F' (finance) onder druk komen te staan, aangezien niet langer zou gestuurd kunnen worden op basis van beschikbaarheid. Gesuggereerde oplossingen zijn onder meer: bundeling met onderhoudsopdrachten voor andere sluizen of de techniek van een promotie-overeenkomst (cfr. 4.1.2).

Bij de bespreking van meerwaarde-mogelijkheden, onder meer onder de rubriek 'slimme keuzes maken', werd de oprichting van een Specifieke ProjectVennootschap gesuggereerd dan wel een joint venture met deelname van actoren als Rijkswaterstaat, het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Gent, Stad Gent, gemeente Terneuzen, Zeeland Seaports etc in combinatie met minderheidsparticipaties voor de voornaamste beneficianten van de extra capaciteit bovenop de basiscapaciteit die publiek zou worden bekostigd. Al naargelang de samenstelling van een dergelijke vennootschap zal deze meer of minder aantrekkelijk zijn voor partijen die bereid zijn private financieringsmogelijkheden te verlenen. Hoe aantrekkelijker die samenstelling, hoe meer en betere private financiers men kan aantrekken. Daartoe behoren niet alleen de gevestigde institutionele beleggers, maar bijvoorbeeld ook de ParticipatieMaatschappijVlaanderen (PMV) of semi-publieke financiers als European Investment Bank (EIB), Bank Nederlandse Gemeenten (BNG), etc. Een andere mogelijke piste in dit verband is de effectisering van de verwachte *extra* haveninkomsten (havengelden, versnelde gronduitgifte, etc).

Tenslotte werd ook al gewezen op het belang van het concreet betrekken van private financiering (binnen een DBFM context) teneinde de bereidheid te maximaliseren dat de Nederlandse overheid positief meewerkt aan het investeringsdossier. In Nederland redeneert men immers: met publieke investeringen maakt de private sector winst en gezien het beperkte budgettaire kader, stelt zich systematisch de vraag (ook binnen KBA context) waarin publieke middelen het best geïnvesteerd worden. Belangrijk is om hier opnieuw te vermelden dat op basis van de MIRT-modaliteiten **eerst de publieke bekostiging** moet geregeld zijn, alvorens men de piste kan bewandelen van DBFM (bijvoorbeeld binnen een PPS context). Daarnaast dient rekening gehouden te worden met ESR-neutraliteit (cfr. EMU normen).



5.5 Publieke financiering

Conform de definitie van publieke financiering gaat het om de terbeschikkingstelling van (mits vergoeding terug te betalen) financiële middelen, zij het in de vorm van eigen vermogen, zij het in de vorm van vreemd vermogen.

In het eerste geval valt concreet te denken aan **publieke participaties in de SPV** door bijvoorbeeld het VenW, het Vlaamse Ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken (middels bijvoorbeeld haar investeringsvehikel ParticipatieMaatschappijVlaanderen (PMV)), vergelijkbaar met de eigen vermogensinbreng van het Nederlandse Ministerie van Financiën in de vennootschap Westerscheldetunnel.

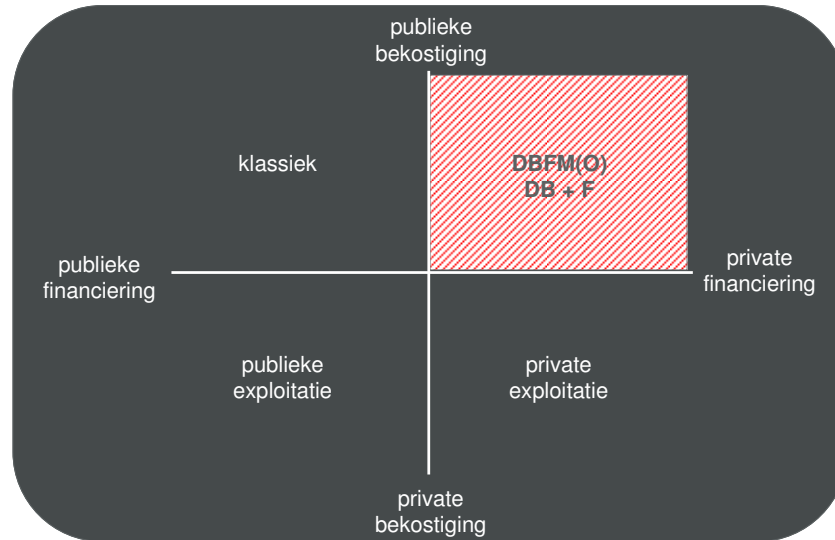
In het tweede geval valt te denken aan bijvoorbeeld **interministeriële leenfaciliteiten**: het ene Ministerie leent aan een andere. De Nederlandse minister van Financiën heeft destijds de mogelijkheid gecreëerd bij zijn ministerie te lenen en pas later terug te betalen, weliswaar inclusief een vergoeding van 4% te verhogen met inflatie.

Nog een andere mogelijkheid is het opzetten van een **specifieke obligatielening** uit te geven door bijvoorbeeld de Stad Gent, de betrokken gemeenten, etc. Een dergelijke faciliteit biedt ook een elegante manier om private bedrijven (lees beneficianten) geld ter beschikking te laten stellen (door in te schrijven op de obligatielening) aan interessante rendementsvoorwaarden.

5.6 Synthese financiering en bekostiging

De juridische analyse naar de mogelijke toepassing van private bekostiging ter hoogte van het Kanaal Gent-Terneuzen, zij het gecombineerd met publieke financiering (publieke exploitatie) zij het met private financiering (private exploitatie), toont vooral structurele bezwaren ten aanzien van deze mogelijkheden.

Hierop verder redenerend zou dat impliceren dat enkel publieke bekostiging als piste zou overblijven. In dat geval blijft de klassieke benadering over wanneer het wordt gecombineerd met publieke financiering, of men kan opteren voor de meer kansen op meerwaarde inhoudende formules van innovatieve en PPS contractstructuren, type DBFM(O), DB+F+M, etc..



Bron: RebelGroup, 2008

Het huidige Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) min of meer gebetonneerd is tot 2020 (cfr. supra), maar gelukkig is het verkenning van de mogelijkheden ter verbetering van de maritieme toegankelijkheid tot de Kanaalzone Gent-Terneuzen erin opgenomen. Politieke beslissingen zijn evenwel nodig om het project de overgang te laten maken naar de Planstudiefase. Belangrijk aandachtspunt in deze is evenwel dat de publieke bekostiging eerst zélf moet geregeld zijn alsvorens men de piste van DBFM of vergelijkbare innovatieve contractvormen aan Nederlandse zijde kan exploreren⁶⁷. Dit is immers voorgeschreven vanuit het MIRT.

Het project zal meer dan waarschijnlijk in aanmerking komen voor een Public Private Comparator (PPC). De PPC resulteert in een vergelijking tussen de publieke uitvoering van een project en de publiek-private uitvoering van een project, gegeven één gekozen levensduur en één bepaalde oplossing(srichting) voordat een project aanbesteed wordt. Deze kwantitatieve meerwaardetoetsing zal wellicht uitgevoerd worden tijdens de Planstudiefase, indien formeel daartoe zou worden overgegaan.

⁶⁷ Het Rijk heeft drie bronnen van waaruit haar infrastructuuruitgaven worden gedekt: (1) vanuit de algemene middelen, (2) het Fonds Economische Structuurversterking, gevoed door de aardgasinkomsten en verkoop van staatsdeelnemingen en (3) bijdragen door derden zoals andere ministeries en lagere overheden.

Het Infrastructuurfonds is een apart begrotingsfonds, waaruit aanleg en onderhoud van zogeheten droge en natte infrastructuur wordt betaald. Met zo'n apart fonds kan de overheid beter invulling geven aan de doelstellingen in de Wet op het infrastructuurfonds: het bevorderen van een goede afweging van prioriteiten en van de continuïteit van financiële middelen voor infrastructuur. Het wordt onder meer gevoed met geld uit de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en verder met bijdragen uit het al genoemde Fonds Economische Structuurversterking.



6 CONCLUSIES

De conform de verzuchtingen van het SAF tot publieke stakeholders beperkte bevraging resulteerde in combinatie met de eigen ideeën terzake van het adviesbureau in een set van 6 relevante thema's die meerwaarde zouden kunnen genereren ten opzichte van de thans voorliggende basisprojectalternatieven. Het beoordelingskader van deze meerwaarde-opties rond (a) finaliteit van de meerwaarde, (b) reikwijdte van de impact, (c) reikwijdte van draagvlak, (d) tijdstip en draagwijdte van meerwaarde in de tijd en (e) complexiteit van de projectdefinitie liet bovendien toe een zekere, weliswaar indicatieve ranking op te stellen van de geïdentificeerde meerwaarde-opties. Daarin draagt 'Professioneel opdrachtgeverschap' het belangrijkste potentieel op meerwaarde in zich, gevolgd door 'Schaarste en duurzaamheid', 'Werk-met-werk maken', 'Slimme keuzes maken' en enkele suggesties rond 'Integraliteit'.

Meerwaarde-optie	Oplossingsrichting	Grotere schepen	Combisluis	Andere aanvoer	Insteekhaven + bedrijventerrein
Professioneel opdrachtgeverschap		+++	+++	+++	+++
Schaarste en duurzaamheid					
LT verbetering waterhuishouding		+++	++	+	-
Versnelde realisatie 'duurzaam' Kanaalgebied		++(+)	++	+++	++
Integraliteit					
Integratie van projectonderdelen		+++	+++	+	++
Bundeling van M (en/of O) in één pakket		+++	++	+	-
Aanhaken op andere beleidsthema's		+++	+++	+++	+
Werk-met-werk maken					
Vroegtijdig vermarkten baggerspecie		++(+)	++	++	++
Natte bedrijventerreinontwikkeling Westelijke Kanaaloever		+	++	+++	+++
Gelijktijdig combineren met andere projecten		++	++	++	++
Werk-met-werk als gunningscriterium		+++	+++	+++	+++
Slimme keuzes maken					
SPV opzetten dat vraagrisico draagt		+++	+	-	-
Vroegtijdige BTW ruling		+++	+++	+++	+++
Intelligent design		+++	++	+	++

Legende: +++ zeer toepasselijk
 ++ redelijk toepasselijk
 + beperkt toepasselijk
 - niet of nauwelijks toepasselijk

Bron: RebelGroup, 2008



Hoewel er een redelijke uniforme toepasselijkheid is van de meerwaarde-opties over de vier verschillende basisoplossingsrichtingen heen, toont bovenstaande tabel terzake toch enige nuances, zeker wat de oplossingsrichting 'Insteekhaven + bedrijventerrein' betreft.

Daarvoor zijn net, gelet op de projectscope alsdan, iets minder brede aanknopingspunten te vinden voor meerwaarde in het licht van schaarste en duurzaamheid en integraliteit. Daarnaast verhoogt de basisvariant 'Grotere schepen', wanneer gerealiseerd buiten het huidige sluisencomplex, de ruimtelijke druk, waardoor extra aandacht voor een versnelde realisatie van een 'duurzaam' Kanaalgebied nog wenselijker zal zijn⁶⁸. Dit terwijl 'Integraliteit', gezien de inhoud van dit meerwaarde-thema, zich minder lijkt te lenen voor de oplossingsrichting 'Andere aanvoer in combinatie met een binnenvaartsluis'. De (financiële) scope van het investeringsproject is dan naar verwachting aanzienlijk lager.

Een gelijksoortige oefening kan, weliswaar op een meer abstract niveau, gemaakt worden voor de 'toepasselijkheid' van geïdentificeerde publieke en private bekostigings- en financieringsmogelijkheden langsheen de bekende basisoplossingsrichtingen.

Oplossingsrichting	Grotere schepen	Combisluis	Andere aanvoer	Insteekhaven + bedrijventerrein
Bekostiging en financiering				
Publieke bekostiging (alg. middelen)	+++	+++	+++	+++
Dynamische verdeelsleutel	+++	+	+	+
Schaduwtoel	+++	+++	+++	-
TEN-V en MOS (cfr. Seine-Schelde)	+++	+++	+++	+
Bijkomende subsidiestromen	++	++	++	+
Private bekostiging	-	-	-	++
Private financiering	+++	++	+	++
Publieke financiering	++	++	++	+

Legende: +++ zeer toepasselijk
 ++ redelijk toepasselijk
 + beperkt toepasselijk
 - niet of nauwelijks toepasselijk

Bron: RebelGroup, 2008

De toepasselijkheid van private bekostiging is om de bekende juridische bezwaren wellicht beperkt (tot eventuele binnenvaartheffingen, zie Bijlage C), maar deze bezwaren kunnen mogelijks van iets minder stringente aard zijn voor de variant 'Insteekhaven + bedrijventerreinen' wanneer men deze investering zuiver zou benaderen vanuit het perspectief van private exploitatie.

⁶⁸ Dit verklaart het kruisje tussen haakjes.



Maar een mogelijk belangrijkere conclusie is dat geïdentificeerde meerwaarde-opties (samen met bekostigings- en financieringsopties) niet per definitie los van elkaar hoeven te staan, maar onderling combineerbaar zijn tot één enkele set binnen één enkel vanuit de MKBA meest maatschappelijk relevant geachte oplossingsrichting. Men zou daarbij de volgende procesarchitectuur kunnen volgen:

1. neem aan Vlaamse én Nederlandse zijde, NU het besluit grondig te (blijven) investeren in professioneel opdrachtgeverschap, met inbegrip van de rationele uitwerking van een relevant projectalternatief op basis van outputspecificaties, en handel steeds binnen deze context
2. denk daarbij nu reeds aan realistisch en haalbaar geachte publieke bekostigingsmogelijkheden, en regel vroegtijdig deze mogelijkheden. Onderzoek daarbij tevens de mogelijkheden tot BTW-optimalisatie op een grensoverschrijdende manier en leg, indien er optimalisatiemogelijkheid is, daarbij zo snel mogelijk de nodige afspraken daarover vast
3. overweeg bijgevolg vroegtijdige betrokkenheid van de markt om aldus de kansen te maximaliseren voor 'intelligent design', 'ontwikkeling van innovatieve logistieke oplossingen', 'werk-met-werk maken', levenscyclusoptimalisatie, scope-optimalisatie, etc en desgevallend private financieringsbronnen aan te boren
4. hanteer zoveel mogelijk integraliteit, dit wil zeggen definieer het projectalternatief met aandacht voor ingratie van projectonderdelen (en dus geïntegreerde contractvorming type DBF/DB +F) en zoek actief naar mogelijkheden voor bundeling van individuele projectonderdelen (bijvoorbeeld + M en/of O) op voorwaarde dat een grondig uitgevoerde PPC hiervoor meerwaarde aantoot. Bedenk desgevallend enkele relevante varianten die eveneens het voorwerp van een PPC zouden kunnen uitmaken tijdens de Planstudiefase
5. creëer actief de mogelijkheid en de bereidheid om tot een verbeterde risico-allocatie te komen (risico's zoals ontwerp- en bouwrisico, beschikbaarheidsrisico's en vraag/volume risico) en voorzie voldoende vrijheidsgraden zodat een publieke/private partner, die daartoe een Speciale ProjectVennootschap (SPV) zou moeten kunnen oprichten, hierin kan optimaliseren (= meer-waarde creëren)
6. breng binnen deze SPV die partijen onder, met inbegrip van publieke partijen zoals het Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports, die het best geplaatst zijn om genoemde risico's te beheersen, waaronder het vraagriscico voor capaciteit bovenop een aan overheidszijde op voorhand vastgelegde basiscapaciteit. Voorzie desgevallend de mogelijkheid tot kapitaalbreng vanuit de publieke actoren en/of inbreng van gronden (bedrijfsterreinen)
7. kader op alle betrokken overheidsniveaus in Vlaanderen en Nederland bovendien het relevant geachte projectalternatief binnen de ruimere context van de (versnelde) realisatie van een 'duurzaam Kanaalgebied', en haak desgevallend in op andere beleidsinitiatieven zoals de realisatie van Seine-Schelde West
8. zorg ook na de realisatie van het projectalternatief voor een positief prikkelend verdelingsmechanisme tussen Vlaanderen en Nederland zodat structureel aan beide landsgrenzen naar meerwaarde voor het project wordt gezorgd.



Bijlage A VRAGENLIJST PUBLIEKE BEVRAGING

Nr.	Vraag op het niveau van de oplossingsrichting: "Binnen de context van meerwaarde, ... "
1.a	<p>Welke argumenten pro respectievelijk contra zijn er om voor een bepaalde oplossingsrichting, te streven naar een integratie van afzonderlijke projectonderdelen: planvorming/ontwerp, realisatie, onderhoud en desgevallend exploitatie? In welke vorm?</p> <ul style="list-style-type: none">• (referentie)ontwerp + bouw (DB)• bouw + onderhoud (BM)• (referentie)ontwerp + bouw + onderhoud (DBM)• (referentie)ontwerp + bouw + financiering + onderhoud (DBFM)• (referentie)ontwerp + bouw + financiering + onderhoud + exploitatie (DBFMO)• Build Own Transfer (BOT)• Build Own Operate Transfer (BOOT)• ...
1.b	Hoe realistisch is deze eventuele meerwaarde en waaruit bestaat ze vooral?
1.c	Welke types van private marktpartijen zouden in aanmerking komen om de eventuele meerwaarde daarvan te effectueren?
1.d	Welke risico's zou u dan bij uitstek bij deze private partijen neerleggen en waarom?
1.e	Zijn er voldoende van dergelijke partijen te vinden zodat van bij aanvang kan uitgegaan worden van voldoende concurrentie ?
1.f	Wie zal de geselecteerde marktpartij moeten aansturen en hoe kan deze aansturing het beste plaatsvinden?
1.g	In hoeverre is daarbij een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie wenselijk of noodzakelijk?
1.h	Waaruit zou een mogelijke andere INNOVATIEVE benadering in deze context kunnen bestaan of welke (technologische, procedurele, ...) innovaties zijn denkbaar?
2.a	<p>Welke argumenten pro respectievelijk contra zijn er om voor een bepaalde oplossingsrichting, een afzonderlijke projectactiviteit (bijvoorbeeld het onderhoud van sluisdeuren of van de bedieningsgebouwen) te bundelen met homogeen vergelijkbare activiteiten voor andere infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld onderhoud van de andere sluisen in het sluisencomplex en/of in de regio)?</p>
2.b	Hoe realistisch is deze eventuele meerwaarde en waaruit bestaat ze vooral?
2.c	Welke types van private marktpartijen zouden in aanmerking komen om de eventuele meerwaarde daarvan te effectueren?
2.d	Welke risico's zou u bij uitstek bij deze private partijen neerleggen en waarom?
2.e	Waaruit zou een mogelijke andere INNOVATIEVE benadering in deze context kunnen bestaan of welke (technologische, procedurele, ...) innovaties zijn denkbaar?



Nr.	Vraag op het niveau van de oplossingsrichting: “Binnen de context van meerwaarde, ...”
3.a	Welke argumenten pro respectievelijk contra zijn er om voor een bepaalde oplossingsrichting, functionele integratie met andere activiteiten (in de rand of los van het project) na te streven, zoals bijvoorbeeld: baggeren, specieverwerking, -vervoer en -berging?
3.b	Welke types van private marktpartijen zouden in aanmerking komen om de eventuele meerwaarde daarvan te effectueren?
3.c	Welke risico's zou u dan bij uitstek bij deze private partijen neerleggen en waarom?
3.d	Welke andere partijen zouden daarbij kunnen betrokken worden?
3.e	Waaruit zou een mogelijke andere INNOVATIEVE benadering in deze context kunnen bestaan of welke (technologische, procedurele, ...) innovaties zijn denkbaar?
4.	Welke argumenten pro respectievelijk contra zijn er om voor een bepaalde oplossingsrichting, om te voorzien in meervoudig gebruik : bijvoorbeeld wanneer een nieuw bedieningsgebouw zou moeten worden gerealiseerd daar tevens diensten en functies onderbrengen zoals (1) een controlekamer voor het gehele sluisencomplex inclusief de nieuwe sluis, (2) burelen voor huisvesting van het sluispersoneel met een lokaal voor ontvangst van bezoekers en pers en met mogelijkheid tot het inrichten van een crisiscentrum in geval van calamiteiten, (3) kleedkamers en sanitair, (4) technische en dienstlokalen, (5) parking, (6) etc. Of, wanneer een tijdelijke bouwplaats zou ingericht worden, deze naderhand gebruiken voor natuurontwikkeling of recreatieve functies ...
5.a	<p>Welke aansluiting kan, voor een bepaalde oplossingsrichting of moet er gezocht worden met andere beleidsinitiatieven / -thema's / projecten, al dan niet reeds bestaand of nieuw te ontwikkelen beleid, zoals bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • waterberging / sanering / ecologie en natuurontwikkeling • gebiedsontwikkeling • waterhuishouding / waterkering / watervraag / wateraanbod / ... • zandwinning • versterking van de ruimtelijke kwaliteit • regionaal-economische ontwikkeling / versterking van de regionale concurrentiepositie • toerisme • verevening met andere projecten • ...
5.b	Welke projectscope ontstaat er dan, die niet té groot en/of té ingewikkeld is?
6.a	Welke administratieve procedures zijn te verwachten en op welke wijze beïnvloeden zij de timing van de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting?
6.b	Hoe zouden deze procedures sneller en efficiënter (bijvoorbeeld middels vervlechting) kunnen verlopen?
6.c	Welke bijdrage zou u als publieke stakeholder / rechtstreeks betrokken partij kunnen leveren om deze procedures snel en efficiënt te kunnen laten verlopen?
6.d	Van welke andere publieke actoren bent u in deze afhankelijk en zou u desgevallend bereid willen zijn om voorafgaandelijk duidelijke afspraken te maken?



Nr.	Vraag op het niveau van de oplossingsrichting: “Binnen de context van meerwaarde, ...”
6.e	In hoeverre zouden marktpartijen in deze kunnen bijdragen tot een versnelling (bijvoorbeeld in het verder meedefiniëren van alternatieven of geoptimaliseerde oplossingsrichtingen?)
7.a	Wanneer de kostenopbouw voor de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting wordt beschouwd, welke kostenelementen zouden commerciële aspecten in zich kunnen dragen, waardoor waarde-overdracht mogelijk is?
7.b	Welke kostenelementen zouden kunnen weggestreept worden, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te creëren baggerspecie ‘om niet’ te storten?
7.c	Welke mogelijkheden zouden er zijn om de kosten of output verbonden aan de realisatie van andere projecten te reduceren door toedoen van een bepaalde oplossingsrichting of zou er een soort van verevening kunnen plaatsvinden?
7.d	Welke mogelijkheden of kansen zouden er zien dat een bepaalde oplossingsrichting niet-voorzien meeropbrengsten zou genereren of lagere kosten in een latere fase (bijvoorbeeld door wijziging in de wetgeving ontstaan er onverwacht toch mogelijkheden voor meervoudig gebruik van gronden), of, welke obstakels zijn er nu die dergelijke mogelijkheden of kansen in de weg staan?
7.e	Welke bijdrage zou u als publieke stakeholder / rechtstreeks betrokken partij kunnen leveren om deze obstakels snel en efficiënt te kunnen laten verlopen?
7.f	Waaruit zou een mogelijke andere INNOVATIEVE benadering in deze context kunnen bestaan of welke (technologische, procedurele, ...) innovaties zijn denkbaar?
8.	Welke argumenten pro respectievelijk contra zijn er om aan een bepaalde oplossingsrichting, extra projectdiensten te koppelen (bijvoorbeeld het vast- en losmaken van zeeschepen voor het ganse sluzencomplex)?
9.a	<p>Welke flexibiliteit zou in een bepaalde oplossingsrichting kunnen ingebouwd worden en welke meerwaarde zou hieruit kunnen voortvloeien door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • flexibiliteit op het niveau van de oplossingsrichting: <ul style="list-style-type: none"> ○ mogelijkheid om scope (later) nog aan te passen, naarmate meer informatie beschikbaar komt ○ mogelijkheid om schaal (later) nog aan te passen, naarmate meer informatie beschikbaar komt ○ mogelijkheid van uitstel van (onderdelen) van realisatie van de investering ○ mogelijkheid van wijziging van gebruiksfinaliteit • flexibiliteit op het niveau van het beslissingsproces
9.b	Hoe kan een dergelijke flexibiliteit vormgegeven worden?
10.a	Hoe zouden gebruikers/begunstigden tijdelijke dan wel definitieve meerwaarde kunnen genereren (<i>niet</i> vanuit bekostiging of beprijzing beschouwd) binnen de context van een bepaalde oplossingsrichting?
10.b	Hoe zou een dergelijke meerwaarde-overdracht vorm kunnen worden gegeven?



Nr.	Vraag op het niveau van de oplossingsrichting: “Binnen de context van meerwaarde, ... “
10.c	Hoe zou een uitruil kunnen plaatsvinden tussen een gebruikersbijdrage enerzijds en een reductie in andere heffingen (bijvoorbeeld havengelden anderzijds)?
10.d	Zou een (gedifferentieerde) gebruikersbijdrage, weliswaar (significant) kleiner dan het transportkostenvoordeel dat behaald kan worden dankzij de realisatie van een bepaalde oplossingsrichting, aanvaardbaar kunnen zijn?
10.e	Zou het leveren van een bijdrage vanuit en via koepelorganisaties (zoals de Kamer van Koophandel, VEGHO, etc) enige kans op slagen hebben?
10.f	In hoeverre zou “zeggenschap” over configuratie en gebruik van bijvoorbeeld een nieuwe sluis dusdanig WAARDE kunnen hebben voor gebruikers dat zij desgevallend bereid zouden kunnen gevonden worden om financieel te participeren in het infrastructuurproject?
10.g	In hoeverre zouden bepaalde gebruikers bereid kunnen gevonden worden om financieel te participeren (als aandeelhouder) in de projectvennootschap die zou bijvoorbeeld zou instaan voor ontwerp, bouw, realisatie en onderhoud ... en aldus in aanmerking kan komen voor dividenduitkering?
10.h	In hoeverre zouden bepaalde gebruikers bereid kunnen gevonden worden vreemd vermogen aan te bieden tegen marktconforme rente, en via een soort van direct agreement desgevallend kunnen ingrijpen in geval van slecht functioneren van de projectvennootschap?
10.i	In hoeverre zouden de door de versnelde uitgifte van gronden (ook door projectontwikkelaars) verhoogde inkomsten deels kunnen afgeroomd worden ter bekostiging van een bepaalde oplossingsrichting?

Bron: RebelGroup



Bijlage B **DETAILBESPREKING TEN-V EN MOTORWAYS OF THE SEA**

Europese programma voor het trans-Europese Vervoersnetwerk (TEN-V)

Beschikking Nr. 1692/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 1996 betreffende communautaire richtsnoeren voor de ontwikkeling van een trans-Europees vervoersnet heeft tot doel richtsnoeren vast te stellen met betrekking tot de doelstellingen, prioriteiten en grote lijnen van de op het gebied van het trans-Europees vervoersnet overwogen maatregelen; in deze richtsnoeren worden projecten van gemeenschappelijk belang aangewezen waarvan de verwezenlijking moet bijdragen tot de ontwikkeling van het net op Gemeenschapsniveau. In verschillende afdelingen worden de verschillende vervoersnetwerken die ressorteren onder het transeuropees netwerk, evenals hun kenmerken, besproken.

De richtsnoeren vormen een algemeen referentiekader ter stimulering van de acties van de Lidstaten, en eventueel van de Gemeenschap. Deze acties zijn gericht op de verwezenlijking van projecten van gemeenschappelijk belang, welke bedoeld zijn om de samenhang, de koppeling en de interoperabiliteit van het trans-Europees vervoersnet alsmede de toegang tot dit net te waarborgen.

In de beschikking Nr 1692/96/EG werden ondermeer 14 prioritaire projecten vastgelegd die tijdens de Europese Raad van Essen zijn geïdentificeerd. Deze lijst werd in 2004 aangevuld om rekening te houden met de uitbreiding met de EU met 10, en later nog eens 12 nieuwe lidstaten. Het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-V) omvat sindsdien 30 prioritaire projecten die tegen 2020 gerealiseerd moeten zijn. Van deze 30 prioritaire projecten zijn 18 projecten voor vervoer per spoor en 2 projecten voor vervoer over binnenwateren en over zee, waarmee prioriteit is gegeven aan de meest milieuvriendelijke vervoersmiddelen. Het Seine-Schelde project (Project nr.30) vormt één van deze prioritaire projecten, samen met de zogenaamde 'Motorways of the Sea'.

Om de datum van 2020 te halen, moet alleen al voor de prioritaire projecten in de programmeringsperiode 2007-2013 160 miljard euro worden geïnvesteerd, terwijl de kostprijs voor de voltooiing van het hele trans-Europese vervoersnet tussen 2007 en 2020 wordt geraamd op 600 miljard euro.



Waterwegennet en binnenhavens

Afdeling 4 van de richtsnoeren is gewijd aan het waterwegennet en binnenhavens met als kenmerken:

- het **transeuropees waterwegennet** bestaat uit rivieren en kanalen alsmede de vertakkingen en verbindingen daartussen. Het maakt met name de onderlinge verbinding tussen de industriegebieden en de belangrijke agglomeraties en hun verbinding met de havens mogelijk
- de voor de waterwegen van het net vastgestelde technische minimumkenmerken komen overeen met die van het profiel van **klasse IV**, dat geschikt is voor schepen of duweenheden met een lengte van 80-85 m, en een breedte van 9,50 m. Wanneer een in dit net opgenomen waterweg wordt gemoderniseerd of aangelegd, dienen de technische specificaties ten minste overeen te komen met die van klasse IV, de latere overgang naar **klasse Va/Vb** mogelijk te maken, alsmede voldoende ruimte te bieden voor de in het gecombineerd vervoer gebruikte schepen. Het profiel van klasse Va is geschikt voor schepen of duweenheden met een lengte van 110 m en een breedte van 11,40 m, terwijl klasse Vb betrekking heeft op duweenheden met een lengte van 172-185 m, en een breedte van 11,40 m
- de **binnenhavens** vormen een onderdeel van het net, met name als verbindingpunten tussen de in lid 2 bedoelde waterwegen en de overige takken van vervoer
- het net omvat ook de **infrastructuur voor het verkeersbeheer**
- binnenhavens dienen toegankelijk te zijn voor commercieel verkeer en uitgerust met overslagfaciliteiten gericht op intermodaal vervoer, of met een jaarlijks overslagvrachtvolume van tenminste 500.000 ton.

Maritieme snelwegen - Motorways of the Sea

Binnen afdeling 5 (zeehavens) wordt het concept maritieme snelwegen toegelicht. De Europese Commissie introduceerde het concept maritieme snelwegen (Motorways of the Sea) in 2001, en hanteert hiervoor de volgende definitie:

“Maritieme snelwegen of snelwegen op zee zijn bestaande of nieuwe transportdiensten die ten minste voor een gedeelte over zee lopen, in door-to-door logistieke ketens geïntegreerd zijn en vrachtstromen concentreren op regelmatige, frequente, kwalitatieve en betrouwbare Short Sea Shippingverbindingen. Het inzetten van de maritieme snelwegen moet een belangrijk deel van de verwachte stijging in het goederenverkeer over de weg opvangen, de toegankelijkheid van perifere gebieden, staten of eilanden verbeteren, en de verkeerscongestie op de weg terugdringen.”

De ontwikkeling van maritieme snelwegen in Europa werd in 2004 aangemerkt als één van de 30 prioritaire projecten binnen de ontwikkeling van het trans-Europese vervoersnet.



Waterwegen en kanalen die een verbinding vormen tussen 2 Europese maritieme snelwegen en die een substantiële bijdrage leveren in het verkorten van zeeroutes, en het verhogen van efficiëntie, en het besparen van vaartijden, vormen eveneens een onderdeel van het trans-Europees netwerk van maritieme snelwegen.





Oproepen voor subsidie

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een **meerjarenwerkprogramma** (periode 2007-2013), en een **jaarlijks werkprogramma** voor subsidies op het gebied van het trans-Europees vervoersnetwerk. De Europese Commissie past immers in overeenstemming met de procedure van artikel 15, lid 2, de criteria van artikel 5 en de in het kader van de reeds vermelde Beschikking nr. 1692/96/EG en Beschikking nr. 1364/2006/EG omschreven doelstellingen en prioriteiten toe bij het opstellen van een meerjarenwerkprogramma en jaarlijkse werkprogramma's. Het meerjarenwerkprogramma geldt voor 30 prioritaire projecten en voor verkeersbeheerssystemen in het wegverkeer, luchtvaart, binnenvaart, kust- en zeevaart.

Het jaarprogramma vormt een aanvulling op het meerjarenprogramma en biedt, door zijn looptijd van slechts één jaar, een grote flexibiliteit. In dit programma worden de toekenningscriteria voor financiële bijstand toegepast op niet tot het meerjarenprogramma behorende projecten van gemeenschappelijk belang.

Gezien de huidige niet-opname van het project Kanaal Gent-Terneuzen in het meerjarenprogramma, zijn oproepen met mogelijke aanknopingspunten voor dit project de volgende:

Jaarlijks werkprogramma 2008 TEN-V (single-stage submission)

Het Directoraat-generaal Energie en vervoer van de Europese Commissie lanceerde in april 2008 een uitnodiging tot het indienen van voorstellen, teneinde subsidies te verlenen aan projecten die in overeenstemming zijn met de prioriteiten en doelstellingen die zijn vastgesteld in het jaarlijks werkprogramma voor subsidies op het gebied van het trans-Europees vervoersnetwerk 2008 TEN-V. De indieningstermijn verstreek echter op 20 juni 2008.

Voor 2008 is in het kader van deze oproep een bedrag van maximaal 140 mln euro beschikbaar. Een van de prioriteiten die in het kader van het jaarlijks werkprogramma voor 2008 in deze call naar voor wordt geschoven, betreft waterwegen en binnenhavens:

- de creatie van stabiele **vaargeulomstandigheden** van een vooraf gedefinieerd gedeelte van het 'TEN inland waterway network', met als doel de continue (gedurende het hele jaar) doorgang van schepen en duweenheden van klasse IV en hoger
- het opwaarderen, uitbreiden en/of vergroten van de capaciteit en modernisering van **sluizen** op het 'TEN inland waterway network', met het oog op een vlottere doorgang van schepen en duweenheden
- de vergroting van de '**under bridge clearance**' (hoogte onder bruggen) op het 'TEN inland waterway network', opdat de continue en ongehinderde doorgang van containerschepen met 3 lagen containers bewerkstelligd wordt
- investeringen in **binnenhavens** van het 'TEN inland waterway network', zoals transshipment, containerverplaatsing, 'roll-on/roll-off'-voorzieningen, basisinfrastructuur binnen de havengrenzen, evenals investeringen in infrastructuur die de haven met het spoorvervoer verbindt.



De maximale EC-steun is afhankelijk van het type projecten:

- voor **studies** komt tot 50% van de aanvaarde kosten in aanmerking voor steun, onafhankelijk van het onderwerp van het project (van gemeenschappelijk belang)
- voor effectieve **werken** / investeringen wordt maximaal 10 % van de aanvaardbare kosten gesteund
- voor werken / investeringen voor **prioritaire projecten** zijn de volgende subsidiepercentages van toepassing, zolang ze nog niet gesteund worden via het meerjarenprogramma (zie boven):
 - maximaal 20% van de aanvaardbare kosten
 - maximaal 30% voor grensoverschrijdende projecten, zolang de desbetreffende Lidstaten voldoende garanties kunnen geven aan de EC m.b.t. de financiële haalbaarheid, én de timing van het project.

Tot slot: enkel uitgaven die gebeuren ná indiening van de subsidieaanvraag, komen in aanmerking voor subsidiëring.

Motorways of the sea – Maritieme snelwegen 2008 (2-stage submission)

De Europese Commissie heeft voor de programmaperiode 2007-2013 een bedrag van 310 miljoen euro gereserveerd voor de ontwikkeling van maritieme snelwegen. Het budget voor 2008 bedraagt 30 miljoen euro. In overeenstemming met de Europese wetgeving wordt deze oproep tot het indienen van projectvoorstellen gezamenlijk en gelijktijdig gepubliceerd door de bevoegde overheden in Vlaanderen, Nederland, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en Noorwegen.

De **eerste oproep** tot het indienen van projectvoorstellen voor het opzetten van maritieme snelwegen in het Noordzeegebied met het oog op het verwerven van Europese co-financiering liep af op 20 juni 2008.

De uiterste datum voor indiening van projectvoorstellen voor de **tweede oproep** is *30 september 2008*. Deze projectvoorstellen moeten ingediend worden bij de bevoegde ministeries van de landen betrokken bij het projectvoorstel. De projecten die weerhouden worden door de bevoegde overheden kunnen dan in een tweede fase (december 2008) ingediend worden bij de Europese Commissie, in het kader van de jaarlijkse oproepen voor het opzetten van maritieme snelwegen als onderdeel van het trans-Europese vervoersnet.

De volgende investeringen komen in aanmerking voor financiële ondersteuning:

- **infrastructuur**: haveninfrastructuur, infrastructuur m.b.t. directe land- en zeetoegang, evenals inlandse waterweg- en kanaalinfrastructuurwerken zoals beschreven in Art. 12a (3) van de TEN-T Guidelines (m.a.w. waterwegen en kanalen die 2 Europese 'motorways of the sea' met mekaar verbinden);
- **faciliteiten**, zoals 'electronic logistics management systems', nieuwe of verbeterde veiligheidsvoorzieningen, faciliteiten om administratieve en douaneprocedures te



vereenvoudigen, en voorzieningen m.b.t. ijsbreker- en baggeroperaties (cf. Art. 12 a (2) van de TEN-T Guidelines).

Projectvoorstellen dienen ingediend te worden door minimaal 2 partners uit 2 verschillende EU-lidstaten, en moeten betrekking hebben op infrastructuur en faciliteiten in minimaal 1 EU-lidstaat. Bovendien dient het bewuste consortium *ten minste* te bestaan uit havens en transportoperatoren. Om in aanmerking te komen voor EC-steun, dienen de desbetreffende infrastructuur en faciliteiten eveneens opengesteld te worden voor alle gebruikers, op een niet-discriminerende basis.



Onderzoek meerwaarde-opties, bekostigings- en financieringsmogelijkheden

Bijlage C

JURIDISCH ONDERZOEK NAAR PRIVATE BEKOSTIGINGSMOGELIJKHEDEN

ERIC VAN HOOYDONK
ADVOCATEN - LAWYERS
EMIEL BANNINGSTRAAT 21-23 – B-2000 ANTWERP – BELGIUM
T + 32 (0)3 238 67 14 – F + 32 (0)3 248 88 63 – WWW.ERICVANHOOYDONK.BE

RAPPORT BETREFFENDE DE
JURIDISCHE CONTEXT VAN PRIVATE
BEKOSTIGINGSMOGELIJKHEDEN

voor

Projectgroep KGT2008

door Prof. Dr. Eric Van Hooydonk

Hoogleraar Universiteit Antwerpen

Advocaat

3 september 2008

INHOUDSTAFEL

1. Probleemstelling.....	4
2. Het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen	4
2.1. Overzicht van verdragsregelingen	4
2.2. Analyse van relevante bepalingen	7
2.2.1. De Slotakte van het Congres van Wenen en het Belgisch-Nederlands Scheidings- verdrag.....	7
2.2.2. Het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842.....	12
2.2.3. De Reglementen van 20 mei 1843.....	13
2.2.4. Het Verdrag van 31 oktober 1879 en de Overeenkomst van 29 juni 1895	13
2.2.5. Het Verdrag van Brussel van 24 oktober 1957.....	14
2.2.6. Het Verdrag van Brussel van 20 juni 1960.....	16
2.3. Tussentijds besluit	16
3. Het statuut van de Schelde en de Rijn	17
3.1. Het statuut van de Schelde.....	17
3.1.1. Overzicht van verdragsregelingen	17
3.1.2. Analyse van relevante bepalingen	18
3.1.2.1. De Scheldetolverdragen.....	18
3.1.2.2. De Scheldeverdragen van 21 december 2005.....	19
3.2. Het statuut van de Rijn	20

4. Het algemeen internationaal waterwegenrecht.....	21
5. Het Benelux-Verdrag	23
6. De Vlaamse en Nederlandse wetgeving.....	24
6.1. Overzicht van relevante wetgeving.....	24
6.2. Analyse van relevante bepalingen	24
6.2.1. De Vlaamse wetgeving.....	24
6.2.2. De Nederlandse wetgeving	26
7. Het Europees recht inzake infrastructuurheffingen en staatssteun	27
7.1. Infrastructuurheffingen	27
7.2. Staatssteun	28
8. Vergelijking met andere maritieme kanalen.....	29
8.1. De Schelde-Rijnverbinding	29
8.2. Het Suezkanaal	30
8.3. Het Panamakanaal	30
8.4. Het Kanaal van Kiel	31
8.5. Het Kanaal van Saimaa.....	31
8.6. De Saint Lawrence Seaway	32
8.7. Tussentijds besluit	32
9. Mogelijke alternatieven voor een sluisrecht	33
9.1. De verhoging of aanwending van de havengelden	33
9.2. De invoering van een schaduwtoel.....	34

9.3. Het instellen van een betalende “fast-lane”34

10. Algemene besluiten36

1. Probleemstelling

1. In het kader van het “onderzoek naar de financieringsmogelijkheden voor mogelijke aanpassingen aan het Kanaal Gent-Terneuzen en het sluisencomplex in Terneuzen”, beoogt dit rapport enkele aspecten te verduidelijken van de juridische context van beprijzingsmogelijkheden rond de verbetering van de toegang tot het haven- en kanaalcomplex tussen Terneuzen en Gent. Hierbij zal in het bijzonder, doch niet uitsluitend aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om een heffing in te stellen ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis te Terneuzen (hieronder aangeduid als 'sluisrecht').

Vooreerst zal het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, van de Schelde en van de Rijn worden geschetst. Tevens zal worden stilgestaan bij het algemeen internationaal waterwegenrecht. Vervolgens zullen de relevante bepalingen van het Benelux-Verdrag, de Vlaamse en Nederlandse havenbestuurlijke regelgeving en de Europese regels inzake staatssteun en infrastructuurheffingen onder de loep worden genomen. Daarna zal worden onderzocht of gelijkaardige heffingen bestaan op andere kanalen van internationaal belang. Tenslotte zal kort worden stilgestaan bij enkele mogelijke alternatieven voor een sluisrecht.

2. Het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen

2.1. Overzicht van verdragsregelingen¹

2. Het rechtsstatuut van het Kanaal Gent-Terneuzen is nauw verweven met de problematiek van de vrije scheepvaart op de Schelde. Vrije scheepvaart voor grensrivieren of rivieren die verschillende staten bevoeien werd door de artikelen 108 tot 117 van de Slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815 op principiële wijze voor de oeverstaten vastgelegd². De scheepvaart op de Schelde en op het Kanaal Gent-Terneuzen wordt voorts beheerst door het Scheidingsverdrag tussen België en Nederland van 19 april 1839³.

Het Scheidingsverdrag bevat concrete waarborgen in verband met de vrijheid van scheepvaart die werden aangevuld door het zogenaamde Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, gesloten tussen België en Nederland tot regeling van een aantal punten die betrekking hadden op de uitvoering van het Verdrag van 19 april 1839⁴. Dit Uitvoeringsverdrag werd, voor wat betreft het loodswezen, gewijzigd door het Verdrag van 24 oktober 1957⁵.

¹ Voor een algemeen overzicht, zie: Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen*, Antwerpen / Apeldoorn, Maklu, 2002, (91), 102 e.v., nrs. 3 e.v.; Erkens, N., “Le statut international de l’Escaut”, *B.T.I.R.* 1967, 353-378.

² Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, Mechelen, Kluwer, 2004, 348, nr. 188.

³ Belgisch-Nederlands Scheidingsverdrag, opgemaakt te Londen op 19 april 1839, *B.S.* 21 juni 1839.

⁴ Verdrag 5 november 1842 tot regeling van verschillende punten betreffende het vredesverdrag van 19 april 1839, goedgekeurd bij Wet van 3 februari 1843, *B.S.* 9 februari 1843.

⁵ Verdrag 24 oktober 1957 tot wijziging van de artikelen 26 en 30 van het tractaat, ondertekend te 's-Gravenhage op 5 november 1842, goedgekeurd bij Wet van 8 augustus 1959, *B.S.* 17 september 1959.

Verder kan worden gewezen op de Conventie van 20 mei 1843 tussen België en Nederland, gesloten in uitvoering van de artikelen 9 en 10 van het Scheidingsverdrag en van hoofdstuk II, sectie 1 tot en met 4 van het Verdrag van 5 november 1842⁶. Deze Conventie omvatte zeven reglementen met in totaal 300 artikelen. De bepalingen van de eerste twee reglementen waren gemeenschappelijk van toepassing zowel voor de Schelde als voor het kanaal Gent-Terneuzen. Het zevende reglement omvatte 63 artikelen en had enkel betrekking op de scheepvaart op het kanaal.

3. In verband met het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen moet voorts de aandacht worden gevestigd op het Verdrag van 31 oktober 1879⁷ dat de uitvoering van een aantal werken ter bevordering van de scheepvaart in het vooruitzicht stelde. Overeenkomstig artikel 11 van dit verdrag werd op 29 juni 1895 tussen België en Nederland een akkoord bereikt om te Terneuzen een nieuwe sluis te bouwen⁸.

4. In het Verdrag van Den Haag van 3 april 1925⁹ werden een aantal bepalingen van het Scheidingsverdrag van 1839 herzien. In artikel IV, § 13 van het Verdrag werd bepaald dat het Kanaal Gent-Terneuzen te allen tijde moet beantwoorden aan de toenemende behoeften van de scheepvaart. Voorts bepaalde artikel IV, § 19 van het Verdrag dat de scheepvaart op het kanaal niet mag worden belast met enige tol of nieuwe heffing, van welke aard ook, en dat de bestaande heffingen niet mogen worden verhoogd.

Het verdrag van Den Haag bevatte vrijwel uitsluitend bepalingen in het voordeel van België. Het werd door de Nederlandse Eerste Kamer verworpen en is derhalve nooit in werking getreden¹⁰. In wat volgt zal dan ook niet dieper worden ingegaan op dit verdrag. Desgewenst kan nog wel nader onderzoek worden verricht naar een zogenaamde *modus vivendi* die vòdr de verwerping van het Verdrag van Den Haag van 3 april 1925 werd opgemaakt en die mogelijk nog steeds van kracht is¹¹.

⁶ Conventie 20 mei 1843 ter uitvoering van de artikelen 9 en 10 van het Verdrag van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, sectie 1 tot en met 4 van het Verdrag van 5 november 1842, *B.S.* 19 augustus 1843.

⁷ Overeenkomst 31 oktober 1879 tussen België en Nederland voor de verbetering van de scheepvaart op het kanaal van Gent naar Terneuzen en voor de afkoop van de spoorweg van Antwerpen naar de Moerdijk, ondertekend te Brussel op 31 oktober 1879, goedgekeurd bij Wet van 29 april 1880, *B.S.* 30 april 1880.

⁸ Overeenkomst 29 juni 1895 betreffende de werken uit te voeren aan de vaart van Gent-Terneuzen, goedgekeurd bij Wet van 11 september 1895, *B.S.* 11 maart 1897.

⁹ Verdrag 3 april 1925 tot herziening van het verdrag gesloten te Londen op 19 april 1839, en om zekere schikkingen te treffen om de wederzijdse belangen van de twee landen te bevorderen.

¹⁰ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, o.c., 350, nr. 188. Zie hierover eveneens: Schuursma, R., *Het onaannemelijk tractaat. Het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie*, Groningen, Tjeenk Willink, 1975, 360; Van Hooydonk, E., "Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief", in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen*, o.c., (91), 115 e.v., nrs. 18 e.v.

¹¹ Omtrent deze *modus vivendi*, zie: De Vreese, A.M., *De haven van Gent*, Brussel / Antwerpen / Leuven, Standaard-Boekhandel, 1933, 223. Binnen het toegemeten tijdsbestek en budget kon de tekst van deze *modus vivendi* niet worden opgespoord en nader worden onderzocht. Dit vergt een grondig onderzoek van de parlementaire voorbereiding, van de uitvoerige literatuur omtrent het Verdrag van Den Haag van 3 april 1925 en van archiefmateriaal.

5. Tenslotte dient melding te worden gemaakt van het Verdrag van Brussel van 20 juni 1960¹². Dit verdrag voorzag in de uitvoering van een aantal werken, waaronder de bouw van een nieuwe sluis te Terneuzen, waardoor de haven van Gent toegankelijk werd voor schepen tot 80.000 dwt¹³.

Dit verdrag werd gewijzigd door de Belgisch-Nederlandse overeenkomst van 5 februari 1985¹⁴ waarin België wegens de toenemende verzilting van het kanaalwater zich bereid verklaart Belgisch oppervlaktewater aan Nederland ter beschikking te stellen. In een Protocol van 5 februari 1985¹⁵ bij het Verdrag van Brussel van 20 juni 1960 kwamen beide staten overeen de haven van Gent toegankelijk te maken voor schepen met maximale afmetingen van 256 m lengte, 34 m breedte en 12,25 m diepgang.

2.2. Analyse van relevante bepalingen

2.2.1. De Slotakte van het Congres van Wenen en het Belgisch-Nederlands Scheidingsverdrag

6. De artikelen 108 tot 117 van de Slotakte van het Congres van Wenen behandelen de vrije scheepvaart op de internationale waterlopen.

Het principe van de vrijheid van scheepvaart werd neergelegd in artikel 109 van de Weense Slotakte, luidende:

“De scheepvaart op de gehele loop van de in het vorige artikel aangeduide rivieren¹⁶, vanaf het punt waar elk van hen bevaarbaar wordt tot de monding, zal geheel en al vrij zijn, en zal, wat betreft de handel, aan niemand worden verboden; met dien verstande dat men zich dient te schikken naar de reglementen betreffende de politie van deze scheepvaart, welke zullen worden opgevat op een gelijkvormige wijze voor allen, en zo gunstig als mogelijk voor de handel van alle naties” (cursivering toegevoegd).

Artikel 110 van de Slotakte van het Congres van Wenen, dat een regeling inzake tolrechten en politiematregelen bevat¹⁷, bepaalt het volgende:

¹² Verdrag 2 juni 1960 betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmede verband houdende aangelegenheden, goedgekeurd bij Wet van 4 maart 1961, *B.S.* 30 december 1961.

¹³ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, o.c., 350, nr. 188.

¹⁴ Overeenkomst 5 februari 1985 tot wijziging van het op 20 juni 1960 te Brussel gesloten Verdrag betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmede verband houdende aangelegenheden en tot regeling van de terbeschikkingstelling van zoetwater door België aan Nederland naar aanleiding van deze wijziging, goedgekeurd bij Wet van 24 maart 1987, *B.S.* 8 mei 1987.

¹⁵ Protocol 5 februari 1985 bij het op 20 juni 1960 gesloten Verdrag tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmede verband houdende aangelegenheden, goedgekeurd bij Wet van 15 augustus 1988, *B.S.* 1 november 1988.

¹⁶ Het betreft bevaarbare rivieren die de Mogendheden scheidten of doorstromen.

¹⁷ De Decker, M., *Juridische aspecten van codificatie en harmonisering van de Europese internationale rivierenregimes*, Antwerpen, UA, 2003, 53.

“Het stelsel dat zal worden uitgewerkt, zowel *voor de inning van de rechten* als voor de handhaving van de politie, zal, voor zover als mogelijk, *hetzelfde zijn voor de gehele loop van de rivier*, en zal zich, tenzij bijzondere omstandigheden zich daartegen verzetten, eveneens uitstrekken over deze vertakkingen en zijrivieren die, in hun bevaarbare lopen, verscheidene Staten scheiden of doorstromen” (cursivering toegevoegd).

Met betrekking tot scheepvaartrechten voegt artikel 111 van de Weense Slotakte hieraan het volgende toe:

“De scheepvaartrechten zullen worden vastgesteld op een gelijkvormige en onveranderlijke wijze en voldoende onafhankelijk van de verschillende aard van de goederen om geen gedetailleerd onderzoek van de lading nodig te maken tenzij wegens bedrog of overtreding. Het bedrag van deze rechten, die in geen geval de huidige mogen overschrijden, zal worden vastgesteld overeenkomstig de plaatselijke omstandigheden, die beletten dat op dit vlak een algemene regel wordt vooropgesteld. Desalniettemin zal men bij de opstelling van het tarief vertrekken van het *oogmerk de handel aan te moedigen door de scheepvaart te vergemakkelijken*, en het op de Rijn ingestelde octrooi zal kunnen dienen als leidraad.

Eenmaal het tarief vastgesteld, zal het niet meer kunnen verhoogd worden dan door een gemeenschappelijke afspraak tussen de Oeverstaten; evenmin zal de scheepvaart kunnen belast worden met welkdanige rechten ook dan deze vastgelegd in het reglement” (cursivering toegevoegd).

In artikel 113 van de Slotakte is een regeling opgenomen betreffende de uitvoering van werken. Deze bepaling luidt als volgt:

“Elke Oeverstaat zal op zich nemen het onderhoud van de jaagpaden die over zijn grondgebied lopen, alsook voor dezelfde uitgestrektheid de nodige werken in de bedding van de rivier, om de scheepvaart geen enkele belemmering te doen gevoelen.

Het toekomstige reglement zal de wijze vaststellen waarop de Oeverstaten moeten bijdragen tot deze laatste werken, in het geval de twee oevers toebehoren aan verschillende regeringen.”

Artikel 114 van de Weense Slotakte bevat tenslotte een verbod op de heffing van bepaalde rechten:

“Men zal nergens stapel-, schaal- of lastbrekingsrechten invoeren. Degene die reeds bestaan zullen niet worden behouden dan in de mate dat de Oeverstaten, zonder acht te slaan op het lokaal belang van de plaats of het land waar zij zijn ingesteld, ze noodzakelijk of nuttig achten voor de scheepvaart en *de handel in het algemeen*” (cursivering toegevoegd).

Uit deze artikelen kan worden afgeleid dat de bepalingen van de Weense Slotakte uit zichzelf enkel gelden voor bevaarbare rivieren en derhalve niet rechtstreeks toepasselijk zijn op kunstmatig aangelegde kanalen, zoals het Kanaal Gent-Terneuzen¹⁸.

7. Door artikel 9, § 1 van het Belgische-Nederlands Scheidingsverdrag werden de bepalingen betreffende de vrije scheepvaart opgenomen in de Slotakte van het Congres van Wenen (artt. 108-117) eveneens toepasselijk verklaard op “de bevaarbare *stromen en rivieren* die tegelijk het Belgische en het Nederlandse grondgebied scheiden of doorstromen”.

Inzake de heffing van rechten door Nederland bepaald artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag het volgende:

“Er zal door de Nederlandsche Regeering op de vaart van de Schelde en hare monden *een enig regt* van f. 1.50 par ton worden geheven, te weten f. 1.12 van de schepen die, van uit de volle zee komende, de Wester-Schelde zullen opvaren, om zich langs de Schelde of door het kanaal van Terneuzen naar België te begeven; en van f. 0.38 per ton van de schepen, die, langs de Schelde of door het kanaal van Terneuzen uit België komende, de Wester-Schelde zullen afvaren, om zich naar de volle zee te begeven.”
[...] (cursivering toegevoegd).

Specifiek met betrekking tot kanalen stipuleert artikel 10 van het Scheidingsverdrag het volgende:

“*Het gebruik van de kanalen die tegelijk de twee landen doorstromen, zal vrij en gemeenschappelijk blijven voor hun bewoners.* Het is overeengekomen dat zij zulks wederkerig en tegen dezelfde voorwaarden zullen genieten en dat van beider zijde, *op de scheepvaart van voornoemde kanalen slechts gematigde rechten zullen worden geheven*” (cursivering toegevoegd).

Het lijkt geen twijfel dat met dit artikel eveneens het Kanaal Gent-Terneuzen werd bedoeld. Dit werd overigens bevestigd tijdens de onderhandelingen over het Scheidingsverdrag in het raam van de Londense Conferentie¹⁹.

8. Op het eerste gezicht lijkt artikel 10 van het Scheidingsverdrag een beperktere draagwijdte te hebben dan artikel 109 van de Slotakte van het Congres van Wenen. De libellering van beide artikelen doet immers vermoeden dat de vrijheid van scheepvaart gewaarborgd door artikel 109 van de Weense Slotakte voor eenieder geldt, terwijl de vrijheid van scheepvaart op het Kanaal Gent-Terneuzen door artikel 10 van het Scheidingsverdrag slechts zou worden toegekend aan de inwoners van de beide landen.

In de rechtsleer wordt evenwel algemeen aangenomen dat aan beide artikelen eenzelfde draagwijdte dient te worden toegekend, daar het steeds de bedoeling is geweest van de mogelijkheden die partij waren bij de totstandkoming van het Scheidingsverdrag om het Kanaal Gent-Terneuzen volledig gelijk te schakelen met de Schelde. Dit blijkt onder meer uit artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag, dat, inzake de heffing van tolrechten, de Schelde en het kanaal

¹⁸ Van Hoorebeke, K., “Het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen”, *R.W.* 1981-1982, (2711), 2719. Omtrent het gegeven dat de vrijheid van scheepvaart initieel geen betrekking had op de vaart op kanalen, zie: Vitányi, B., *The international regime of river navigation*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff, 1979, 187.

¹⁹ Zie o.m. Bijlage A bij het 28ste Protocol van de Conferentie van Londen van 25 juli 1831, opgenomen in de Martens, G.F., *Nouveau recueil des traités*, II, 1830-1834, Göttingen, Dieterich, 1837, 216.

evenwaardig behandelde²⁰. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat krachtens het Scheidingsverdrag, gelezen in samenhang met de Weense Slotakte, de vrijheid van scheepvaart op het Kanaal Gent-Terneuzen niet alleen geldt voor inwoners van België en Nederland, doch voor alle schepen.

9. Deze vrijheid van scheepvaart gewaarborgd door de Weense Slotakte en het Scheidingsverdrag impliceert evenwel niet dat de scheepvaart aan geen enkele heffing zou kunnen worden onderworpen. Artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag voorziet immers uitdrukkelijk in de heffing door Nederland van een “enig recht” op de Westerschelde ten laste van schepen die, komende vanuit de volle zee, zich via de Schelde of het Kanaal Gent-Terneuzen naar België begeven en omgekeerd. Ook artikel 10 van het Scheidingsverdrag laat, voor wat betreft kanalen die de beide landen doorstromen, expliciet de heffing van rechten toe, althans voor zover deze gematigd zijn.

Uit de diplomatieke documenten betreffende het Scheidingsverdrag blijkt duidelijk dat het “enig recht” waarvan sprake in artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag, de enige heffing is die door Nederland kon worden opgelegd aan schepen die zich vanuit de volle zee via het Kanaal Gent-Terneuzen naar België begeven, en *vice versa*. Aldus wordt uitdrukkelijk aangegeven:

“que les bâtiments venant de la Belgique pour se rendre à la haute mer, ou venant de la haute mer pour se rendre en Belgique, et ce dans l’une et l’autre direction, soit par l’Escaut, soit par le canal de Terneuse, *ne fussent assujettis qu’à un droit unique. En conséquence, il ne saurait être perçu d’autre droit ni sur la partie hollandaise, ni sur la partie belge, du canal qui communique entre Terneuse et Gand*”²¹ (cursivering toegevoegd).

De “gematigde rechten” waarvan sprake in artikel 10 van het Scheidingsverdrag hebben, althans voor het Kanaal Gent-Terneuzen, dan ook enkel betrekking op de binnenvaart. Van schepen die vanuit de volle zee naar België varen, of omgekeerd, kon enkel het enig recht voorzien in artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag worden gevraagd. Op het Kanaal Gent-Terneuzen kunnen deze schepen door Nederland aan geen enkele heffing worden onderworpen. Deze interpretatie van het Scheidingsverdrag werd bevestigd in het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, dat hieronder²² zal worden besproken. Bovendien sluit deze interpretatie aan bij de algemene doelstelling van de bepalingen in verband met de verkeersverbindingen opgenomen in de Weense Slotakte en in het Scheidingsverdrag, met name het bevorderen van de handel. Deze doelstelling

²⁰ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, o.c., 349, nr. 188

²¹ Zie het antwoord van de Conferentie van Londen van 18 april 1839 op de nota van de Belgische plenipotentiaris van 14 april 1839, opgenomen in de Martens, G.F., *Nouveau recueil des traités*, Nouvelle Série, VII, 1830-1839, Göttingen, Dieterich, 1841, 562.

²² Cf. *infra*, nrs. 11-12.

wordt uitdrukkelijk verwoord in de artikelen 109, 111 en 114 van de Weense Slotakte en blijkt tevens uit de diplomatieke documenten van de Conferentie van Londen²³.

10. De bepalingen van het Scheidingsverdrag, dat een multilateraal verdrag is, kunnen slechts worden gewijzigd met de instemming van alle oorspronkelijke garanten of hun rechtsopvolgers. Een en ander volgt uit het feit dat de garanten van 1839 niet alleen garanten, maar volwaardige verdragspartijen zijn, en uit de vaststelling dat het Scheldestatuut rechten toekent aan alle zeevarende naties. De Londense Conferentie stipuleerde uitdrukkelijk dat de door de mogendheden vastgestelde verdragen “dans aucun cas” zouden kunnen worden gewijzigd zonder hun instemming²⁴. De niet-wijzigbaarheid van het Scheidingsverdrag door België en Nederland *inter se* werd later herhaaldelijk door verschillende garanten bevestigd²⁵. In de Gemeenschappelijke Toelichting bij het op 21 december 2005 te Middelburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven, wordt dit eveneens bevestigd. In de Gemeenschappelijke Toelichting wordt immers uitdrukkelijk aangegeven dat de bevoegde Vlaamse overheid bij het vaststellen van de loodstarieven “de in het Scheidingstractaat aan derden toegekende en door hen definitief verworven rechten moet eerbiedigen”²⁶.

Het gegeven dat het Scheidingsverdrag door België en Nederland niet onderling kan worden gewijzigd, betekent *in casu* dat de beide landen in een bilateraal verdrag niet kunnen overeenkomen om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen te onderwerpen aan een gebruikersheffing ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis. Een dergelijke gebruikersheffing zou immers afbreuk doen aan het recht op de vrije bevaarbaarheid van het kanaal zoals dat door het Scheidingsverdrag aan de maritieme wereldgemeenschap wordt gewaarborgd.

²³ Zie hieromtrent : Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 172, nr. 59 en de verwijzingen aldaar.

²⁴ de Martens, G.F., *Nouveau recueil des traités*, Nouvelle Série, I, 1826-1832, Göttingen, Dieterich, 1836, 165, nr. XXXIX.

²⁵ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 130 e.v., nr. 41.

²⁶ Gemeenschappelijke toelichting bij het op 21 december 2005 te Middelburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven.

2.2.2. Het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842

11. De algemene principes neergelegd in het Scheidingsverdrag werden nader uitgewerkt in het zogenaamde Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842 tot regeling van verschillende punten betreffende het Vredesverdrag van 19 april 1839²⁷. In tegenstelling tot het Scheidingsverdrag, dat zoals hierboven reeds werd aangegeven een multilateraal verdrag is, is het Uitvoeringsverdrag een bilateraal verdrag tussen België en Nederland. Voor zover hierdoor geen afbreuk zou worden gedaan aan de in het Scheidingsverdrag aan derde staten gewaarborgde rechten, zouden de bepalingen van het Uitvoeringsverdrag dan ook door België en Nederland onderling kunnen worden gewijzigd.

De artikelen 26 tot en met 28 van het Uitvoeringsverdrag bevatten een regeling inzake het heffen van tolgelden en scheepvaartrechten op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze artikelen luiden als volgt:

“Art. 26. Les navires venant de la mer pour se rendre en Belgique par le canal de Terneuzen, ou vice versa, ne seront assujettis, pour le parcours de ce canal et le manoeuvre des ponts et des écluses, au payement d’aucun droit, péage ou rétribution, quelles qu’en puissent être la dénomination et l’espèce, soit au profit des Pays-Bas, soit au profit de la Belgique (cursivering toegevoegd).

Art. 27. Les navires non mentionnés à l’article ci-dessus ne seront assujettis, pour le parcours du canal de Terneuzen, à aucun autre péage ou rétribution qu’aux droits dont il sera parlé dans les articles ci-après (cursivering toegevoegd).

Art. 28. Les tarifs et arrêtés réglementaires de la navigation sur le canal de Terneuzen seront révisés de commun accord dans leur application à la navigation intérieure de ce canal.

Jusqu’à ce que cette révision ait eu lieu, la perception se fera d’après le mode en vigueur.

Dès à présent, les droits de navigation sont réduits aux deux tiers du tarif actuel et à moitié pour les barques et bateaux à vapeur aisant un service public périodique pour transport de voyageurs ou de marchandises. Les bâtiments et embarcations exclusivement chargés de poisson frais, engrais, pierres, chaux, charbon de terre et tourbes, ne payeront également que la moitié des droits fixés par le tarif précité.”

12. Artikel 26 van dit Uitvoeringsverdrag bevestigt nogmaals dat het maritiem vervoer op het Kanaal Gent-Terneuzen aan geen enkele heffing, wat ook de aard of benaming ervan is, kan worden onderworpen. Voor de doorvaart van het kanaal en voor de bediening van de bruggen en sluizen op het kanaal, kan aan de zeegaande schepen geen enkele heffing worden opgelegd²⁸.

²⁷ Het Vredesverdrag van 10 april 1839 is het Scheidingsverdrag.

²⁸ Guillaume, *L’Escaut depuis 1830*, II, Bruxelles, Maison d’édition Alfred Castaigne, 1902, II, 422. Zie tevens: Guillaume, *Code des relations conventionnelles entre la Belgique et les Pays-Bas*, Bruxelles, Librairie européenne C. Muqardt, 1984, 80.

Dit verdrag bevestigt derhalve dat het Scheidingsverdrag niet toelaat een heffing in te voeren ten laste van zeeschepen die gebruik maken van een sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen.

De heffing van havengelden en/of liggeleden in de havens van Gent en/of Terneuzen wordt door het Uitvoeringsverdrag niet verboden. Het verbod om het maritiem vervoer op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen (art. 26 Uitvoeringsverdrag), geldt immers enkel voor wat betreft de *doorvaart* van het kanaal (“le parcours de ce canal”) en voor de bediening van de bruggen en sluisen.

2.2.3. De Reglementen van 20 mei 1843

13. Ter uitvoering van de bepalingen over de scheepvaart vervat in het Scheidingsverdrag en in het Verdrag van 5 november 1842 stelden België en Nederland in 1843 zeven reglementen op²⁹.

Artikel 1 van het eerste reglement bevestigt het recht van Nederland om op de Westerschelde van schepen die via de Schelde of via het Kanaal Gent-Terneuzen vanuit de volle zee naar België varen, en *vice versa*, het enig recht voorzien in artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag te heffen. In artikel 15 van het eerste reglement wordt gestipuleerd dat op de Westerschelde van de schepen die vanuit de volle zee naar België varen, geen ander recht mag worden geheven dan dit enig recht.

Het zevende reglement heeft uitsluitend betrekking op de scheepvaart op het Kanaal Gent-Terneuzen. Overeenkomstig artikel 1 van dit reglement blijven de scheepvaartrechten op het kanaal, zoals ingesteld door het reglement van 9 april 1830 en gewijzigd door het Verdrag van 5 november 1842, van kracht totdat ze in onderling akkoord tussen beide landen worden herzien. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, betreft dit enkel de rechten ten laste van de binnenvaart, daar het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag niet toelaten het maritiem vervoer voor de doorvaart van het Kanaal Gent-Terneuzen of voor de bediening van de bruggen en sluisen op dit kanaal aan een heffing te onderwerpen³⁰.

2.2.4. Het Verdrag van 31 oktober 1879 en de Overeenkomst van 29 juni 1895

14. In artikel 2 van het Verdrag van 31 oktober 1879 worden een aantal werken opgelijst die door Nederland dienden te worden uitgevoerd. Artikel 2, 3^o van het Verdrag voorzag onder meer in de bouw van een sluis³¹. Overeenkomstig artikel 8, lid 1 van het Verdrag werden de kosten voor de uitvoering van deze werken gedragen door België.

Artikel 10 van het Verdrag legde voorts aan Nederland de verplichting op om de krachtens het verdrag op te richten werken op Nederlands grondgebied in goede staat te onderhouden en te voorzien in de bediening van de sluisen en bruggen op het deel van het Kanaal Gent-Terneuzen op Nederlands grondgebied. Hiervoor werd door België een forfaitaire kostenvergoeding betaald aan Nederland.

²⁹ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 110, nr. 9.

³⁰ Cf. *supra*, nrs. 9 en 12.

³¹ Omtrent deze sluis, zie: Decavele, J., De Herdt, R. en Decorte, N., *Gent op de wateren en naar de zee*, Antwerpen, Mercatorfonds Antwerpen, 1976, 225-226.

Hoewel het Verdrag Nederland nergens expliciet een verbod oplegt om een gebruikersheffing te vragen van de gebruikers van het kanaal, lijkt dit de logische consequentie te zijn van het feit dat de Belgische Staat de kosten op zich neemt en Nederland derhalve integraal vergoedt. Bovendien ware een dergelijke heffing, althans wanneer ze ten laste van het maritiem vervoer werd gelegd, strijdig met het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag³².

15. In artikel 11 van het Verdrag van 31 oktober 1879 werd overeengekomen dat, indien België ooit een nieuwe sluis te Terneuzen zou willen bekomen, die vraag het onderwerp van een nieuw verdrag zou uitmaken.

Overeenkomstig dit artikel werd op 29 juni 1895 tussen België en Nederland een akkoord bereikt om een nieuwe sluis te Terneuzen te bouwen. Luidens artikel 10 van de Overeenkomst van 29 juni 1895, vielen de kosten voor de bouw van de nieuwe sluis op Nederlands grondgebied integraal ten laste van België. Voorts bepaalde artikel 12 van de Overeenkomst, net zoals artikel 10 van het Verdrag van 31 oktober 1879³³, dat Nederland de krachtens de Overeenkomst uit te voeren werken in goede staat diende te onderhouden en moest voorzien in de bediening van de sluisen en bruggen. Hiervoor werd door België een forfaitaire kostenvergoeding betaald aan Nederland.

Hoewel dit nergens expliciet wordt gestipuleerd, geldt ook voor wat betreft deze overeenkomst dat het feit dat de Belgische Staat de kosten op zich neemt en Nederland derhalve integraal vergoedt, impliceert dat Nederland niet tevens een gebruikersheffing kon vragen van de gebruikers van de kwestieuze sluis. Bovendien zou ook in dit geval een dergelijke heffing, althans voor wat betreft het maritiem vervoer, strijdig geweest zijn met het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag³⁴.

16. Net zoals in artikel 11 van het Verdrag van 31 oktober 1879³⁵, werd ook in artikel 13 van de Overeenkomst van 29 juni 1895 overeengekomen dat indien België ooit een nieuwe sluis te Terneuzen zou willen bekomen, die vraag het onderwerp van een “nader te sluiten overeenkomst tussen de beide Regeringen” zou uitmaken.

2.2.5. Het Verdrag van Brussel van 24 oktober 1957

17. Dit verdrag had tot doel de schepen die gebruik maken van het Kanaal Gent-Terneuzen te verplichten een loods aan boord te nemen³⁶. Tevens maakte het verdrag de invoering van loodsgelden mogelijk ten bezware van schepen die zich uit zee naar België, en uit België naar zee begeven door het Kanaal Gent-Terneuzen. Hiertoe werd het hierboven³⁷ reeds aangehaalde artikel 26 van het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842 als volgt gewijzigd:

³² Cf. *supra*, nrs. 9 en 12.

³³ Cf. *supra*, nr. 14.

³⁴ Cf. *supra*, nrs. 9 en 12.

³⁵ Cf. *supra*, nr. 15.

³⁶ *Gedr. St.*, Kamer, 1958-1959, nr. 64, 1.

³⁷ Cf. *supra*, nr. 11.

“De schepen varende langs het kanaal van Terneuzen om zich van uit zee naar België te begeven of vice versa, *zullen voor het bevaren van dit kanaal en de bediening van bruggen en sluisen niet onderworpen zijn aan de betaling van enig recht, tol of beloning, van welke naam of soort ook*, hetzij ten behoeve van Nederland, hetzij ten behoeve van België, behoudens hetgeen zal worden vastgesteld voor het loodswezen” (cursivering toegevoegd).

Deze verdragsbepaling bevestigt nogmaals het principiële kosteloze karakter voor zeeschepen van de doorvaart door het Kanaal Gent-Terneuzen. Enkel voor wat betreft loodsgelden wordt hierop een afwijking voorzien.

18. Deze regeling betreffende de loodsgelden kon door België en Nederland bilateraal worden getroffen, daar het Scheidingsverdrag, dat zoals hierboven³⁸ reeds werd aangegeven niet door België en Nederland in onderling akkoord kan worden gewijzigd, steeds in een afzonderlijk regime voor de loodsgelden heeft voorzien³⁹. Dit afwijkend regime voor loodsgelden werd bevestigd in artikel 30 van het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, dat het volgende stipuleerde:

“Voor zover er loodsen gebruikt worden, hetzij voor het binnenkomen of verlaten van Terneuzen, hetzij voor het bevaren van het Kanaal, zal zulks echter niet verplichtend zijn, en geen loodsgeld zal mogen worden gevorderd van de kapiteins van schepen, die geen gebruik van loodsen mochten maken.”

Het verbod op het heffen van loodsgelden gold derhalve *ab initio* slechts voor vaartuigen die geen gebruik maakten van loodsen. Door het Verdrag van 24 oktober 1957 werd om veiligheidsredenen⁴⁰ artikel 30 van het Uitvoeringsverdrag gewijzigd teneinde aan zeegaande schepen de verplichting op te leggen om op het kanaal een loods aan boord te nemen⁴¹. Samen met de invoering van deze loodsplicht, werd in artikel 26 van het Uitvoeringsverdrag uitdrukkelijk aangegeven dat loodsgelden kunnen worden geheven.

Gelet op het specifieke statuut van de loodsgelden, kan het Verdrag van 24 oktober 1957 geenszins worden opgevat als een precedent waarbij België en Nederland bilateraal een uitzondering zouden hebben gemaakt op de in het Scheidingsverdrag neergelegde principes inzake de kosteloosheid van de scheepvaart.

³⁸ Cf. *supra*, nr. 10.

³⁹ Zie art. 9, § 2 Scheidingsverdrag.

⁴⁰ *Parl. St.*, Kamer, 1958-1959, nr. 64/1.

⁴¹ Omtrent de historiek van de invoering van deze loodsplicht, zie: Smit, C., *De Belgisch-Nederlandse permanente commissie van toezicht op de scheepvaart 1840 – 1976*, oktober 1976, 57 e.v.

2.2.6. Het Verdrag van Brussel van 20 juni 1960

19. Artikel 1 van het Verdrag van Brussel van 20 juni 1960 voorzag in de uitvoering van een aantal werken, waaronder de bouw van een nieuwe sluis te Terneuzen, waardoor de haven van Gent toegankelijk werd voor schepen tot 80.000 dwt. Krachtens artikel 11 van dit verdrag kwamen alle kosten van voorbereiding en uitvoering der werken voor 80 % ten laste van België en voor 20 % ten laste van Nederland. In artikel 25 van het Verdrag verbond Nederland zich er evenwel toe op zijn kosten zorg te dragen voor het onderhoud en de bediening van de kunstwerken. Deze kostenverdeling, die tot in detail wordt geregeld en nergens voorziet in het doorrekenen van de kosten aan de gebruikers, lijkt andermaal te impliceren dat de kosten niet ten laste van de gebruikers kunnen worden gelegd. Voor wat betreft het zeevervoer, ware dit overigens in strijd met de bepalingen van het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag⁴².

Net zoals in artikel 11 van het Verdrag van 31 oktober 1879⁴³ en in artikel 13 van de Overeenkomst van 29 juni 1895⁴⁴, werd in artikel 26 van het Verdrag van 20 juni 1960 overeengekomen dat indien België ooit de bouw van nieuwe bruggen of sluizen wenselijk zou achten, deze aangelegenheid het voorwerp van overleg tussen de beide regeringen zou uitmaken.

20. Tenslotte dient nog de aandacht te worden gevestigd op de bepalingen betreffende de inning van havengelden opgenomen in Titel II van het Verdrag van 20 juni 1960. Artikel 50 van het Verdrag stipuleert dat noch in het havengebied van Terneuzen, noch in het havengebied van Gent een havengeld zal worden geheven ten laste van doorvarende schepen⁴⁵. Deze bepaling geeft aan dat ook in het havengebied van Terneuzen geen last kan worden gelegd op schepen in doorvaart naar de haven van Gent. Gelet op het gebruik van de generieke term “schepen” en het feit dat in andere bepalingen van het verdrag wel een onderscheid wordt gemaakt tussen zeeschepen en binnenschepen, moet worden aangenomen dat artikel 50 van het Verdrag van 20 juni 1960 zowel toepassing vindt op zeeschepen als op binnenschepen.

2.3. Tussentijds besluit

21. Het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen wordt nog steeds in grote mate beheerst door het Scheidingsverdrag van 1839. Aangezien dit Verdrag een multilateraal verdrag is dat eveneens rechten toekent aan andere landen dan België en Nederland, kan het door België en Nederland onderling niet worden gewijzigd.

Artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag liet toe dat Nederland op de Westerschelde een “enig recht” hief ten laste van schepen die zich vanuit de volle zee, via de Schelde of via het Kanaal Gent-Terneuzen, naar België begaven en *vice versa*. Voorts bepaalt artikel 10 van het Scheidingsverdrag dat de rechten die worden geheven op de kanalen, gematigd dienen te zijn. Uit

⁴² Cf. *supra*, nrs. 9 en 12.

⁴³ Cf. *supra*, nr. 15.

⁴⁴ Cf. *supra*, nr. 16.

⁴⁵ Van Hooydonk, E., *Beginselen van havenbestuursrecht*, Brugge, Die Keure, 1996, 218, nr. 97.

de diplomatieke documenten betreffende het Scheidingsverdrag blijkt dat de gematigde rechten waarvan sprake in artikel 10 van het Verdrag, geen betrekking hebben op zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze schepen kunnen immers enkel worden onderworpen aan het “enig recht” op de Westerschelde bedoeld in artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag; zij kunnen op het Kanaal Gent-Terneuzen niet aan enige bijkomende heffing worden onderworpen. Dit blijkt eveneens uit het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, waarin uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat voor de doorvaart van het kanaal en voor de bediening van de bruggen en sluisen op het kanaal, aan de zeegaande schepen geen enkele heffing kan worden opgelegd. In het Verdrag van Brussel van 24 oktober 1957 werd dit nogmaals bevestigd: een uitzondering op het principiële verbod werd slechts voorzien voor wat betreft de loodsgelden, waarvoor overigens *ab initio* een afwijkend regime gold. Het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, is overigens volledig in lijn met de primordiale doelstelling van de bepalingen in verband met de verkeersverbindingen opgenomen in de Weense Slotakte en in het Scheidingsverdrag. Deze bepalingen beoogden immers de handel aan te moedigen, onder meer door de scheepvaart te vergemakkelijken.

Aan deze principes wordt geen afbreuk gedaan in de verschillende verdragen die werden gesloten met het oog op de uitvoering van verbeteringswerken en de bouw van nieuwe sluisen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze verdragen leggen de kosten steeds ten laste van België alleen of België en Nederland samen. Nergens werd in deze verdragen voorzien in de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de werken.

In wat volgt zal worden nagegaan of de afschaffing van het “enig recht” op de Westerschelde door de Scheldetolverdragen van 1863 een impact heeft gehad op het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Tevens zal worden nagegaan of het regime betreffende de Rijnvaart een impact heeft op het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen.

3. Het statuut van de Schelde en de Rijn

3.1. Het statuut van de Schelde

3.1.1. Overzicht van verdragsregelingen

22. Zoals hierboven reeds werd aangegeven, is het rechtsstatuut van het Kanaal Gent-Terneuzen nauw verweven met de problematiek van de vrije scheepvaart op de Schelde. Het statuut van de Schelde, een natuurlijke vaarweg, is dan ook relevant voor wat betreft het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, een door de mens aangelegde vaarweg. Doorgaans wordt in het algemeen internationaal waterwegenrecht nochtans een verschillend statuut toegekend aan van nature bevaarbare waterlopen en kunstmatig aangelegde kanalen. Aldus vinden de bepalingen van het Statuut van Barcelona van 20 april 1921 aangaande het internationaal regime van de bevaarbare waterwegen van internationaal belang⁴⁶ in principe enkel toepassing op waterwegen die van nature bevaarbaar zijn⁴⁷. Op dit Statuut, waarbij België en Nederland geen partij zijn, zal hieronder⁴⁸ dieper worden ingegaan,

⁴⁶ Overeenkomst en Statuut aangaande het international regime van de bevaarbare waterwegen van international belang, en aanvullend protocol, ondertekend te Barcelona op 20 april 1921.

⁴⁷ Vitányi, B., *The international regime of river navigation, o.c.*, 159.

⁴⁸ Cf. *infra*, nr. 28.

Gelet op de nauwe verwevenheid van het rechtsstatuut van het Kanaal Gent-Terneuzen met dat van de Schelde, is het alleszins van groot belang om in dit rapport ook stil te staan bij het internationale statuut van de Schelde. Binnen het bestek van deze nota kan uiteraard niet de ganse historiek en het huidige beheersregime van de Schelde worden besproken.

In wat volgt zal worden stilgestaan bij de Scheldetolverdragen van 12 mei en 16 juli 1863⁴⁹. Deze verdragen zijn immers relevant voor wat betreft het “enig recht” bedoeld in artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag, dat, zoals hierboven reeds werd aangegeven⁵⁰, op de Westerschelde kon worden opgelegd aan zeeschepen die via het Kanaal Gent-Terneuzen naar België varen vanuit de volle zee, of omgekeerd.

Tevens zal kort worden stilgestaan bij de recente Verdragen van 21 december 2005 tussen België en Nederland betreffende het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied⁵¹, betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium⁵², betreffende de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium⁵³ en betreffende de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven⁵⁴.

3.1.2. Analyse van relevante bepalingen

3.1.2.1. De Scheldetolverdragen

23. De Nederlandse Scheldetol van anderhalve gulden per ton, ingevoerd krachtens artikel 9, § 3, lid 1 van het Scheidingsverdrag, werd afgeschaft door de Scheldetolverdragen van 1863⁵⁵.

In het bilateraal Verdrag tussen België en Nederland van 12 mei 1863 werd de afkoop van de tol door België geregeld mits betaling van een kapitaal van 17.141.640 gulden, zag Nederland voor altijd af van de heffing van scheepvaartrechten op de Schelde en haar mondingen (art. 1), en werd bevestigd dat de loodsgelden voor Antwerpen en Rotterdam aan elkaar werden gekoppeld in de zin dat de tarieven op de Schelde nooit hoger kunnen zijn dan deze voor de monden van de Maas (art. 5).

In het “algemeen” internationaal Verdrag tussen België en een vijftientigtal toonaangevende maritieme staten en vrijsteden van 16 juli 1863, werd de bijdrage van deze mogendheden tot de afkoop van de Scheldetol geregeld. België zelf droeg ongeveer een derde bij. De bijdrage van de andere mogendheden werd berekend op basis van hun aandeel in de Scheldevaart. In een protocol bij het algemeen Verdrag bevestigde Nederland de blijvende gelding van alle andere bepalingen van het Scheidingsverdrag, alsook het principe dat de tol definitief werd afgeschaft tegenover alle

⁴⁹ Verdragen 12 mei 1863 en 16 juli 1863 betreffende de afkoop van de Scheldetol, goedgekeurd bij Wet van 21 juli 1863, *B.S.* 20-21 juli 1863.

⁵⁰ Cf. *supra*, nrs. 7 en 9.

⁵¹ Verdrag 21 december 2005 inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied.

⁵² Verdrag 21 december 2005 betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, en de bijlagen A, B, C, D en E.

⁵³ Verdrag 21 december 2005 inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium.

⁵⁴ Verdrag 21 december 2005 inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven.

⁵⁵ Zie hieromtrent: Depoortere, R, *Le rachat du péage de l'Escaut*, Gembloux, Académie Royale de Belgique, Classe des Lettres, 1991, 415 p.

vlaggen en dat hij niet, onder welke vorm dan ook, opnieuw kan worden ingevoerd⁵⁶. Krachtens artikel 1, 2° van het algemeen Verdrag maakt de inhoud van dit protocol integraal deel uit van de verdragsregeling.

24. Aan het uit het Scheidingsverdrag voortvloeiende verbod om op het kanaal zelf enige heffing, van welke aard ook, op te leggen aan zeegaande schepen, hetzij voor de doorvaart, hetzij voor de bediening van bruggen en/of sluizen, werd door de Scheldetolverdragen niets gewijzigd. Meer zelfs, hoewel de Scheldetolverdragen op zich geen betrekking hebben op het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, blijkt uit deze verdragen andermaal het fundamentele belang dat werd gehecht aan een kosteloze maritieme toegang voor de Belgische zeehavens. Het enige recht dat door Nederland ten laste van zeegaande schepen op de Westerschelde kon worden geheven, werd afgekocht en Nederland heeft zich ertoe verbonden in de toekomst geen nieuwe heffing, onder welke vorm dan ook, in te voeren. Het ware dan ook moeilijk verzoenbaar met de filosofie van de Scheldetolverdragen om thans op het Kanaal Gent-Terneuzen een nieuwe heffing in te voeren ten laste van zeeschepen⁵⁷. Alleszins zou een dergelijke heffing strijdig zijn met het Scheidingsverdrag, waarvan de blijvende gelding in het “algemeen” Scheldetolverdrag uitdrukkelijk werd bevestigd.

3.1.2.2. De Scheldeverdragen van 21 december 2005

25. De recent te Middelburg gesloten verdragen betreffende de Schelde, onderstrepen op hun beurt het fundamentele belang dat België en Nederland nog steeds hechten aan de vrije scheepvaart in het algemeen, en het Scheidingsverdrag van 1839 in het bijzonder.

Aldus bepaalt artikel 2, 7° van het Verdrag betreffende het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied dat “het gemeenschappelijk nautisch beheer geen afbreuk kan doen aan de vrijheid van scheepvaart, het recht van onschuldige doorvaart en het recht van vrije scheepvaart zoals die krachtens het internationaal recht gelden op de in Artikel 3 genoemde scheepvaartwegen. In het bijzonder kan het geen afbreuk doen aan het recht van vrije scheepvaart zoals onder meer vastgelegd in Artikel IX en X van het Tractaat tussen Nederland en België van 19 april 1839 en in Artikel 109 van de Slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815”.

In dezelfde zin bepaalt artikel 11 van het Verdrag betreffende de uitvoering van de ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium: “de bepalingen van dit Verdrag gelden onverminderd de rechten en verplichtingen van de Verdragsluitende Partijen die voortvloeien uit Artikel 9 van het Scheidingsverdrag van 19 april 1839 tussen het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden en uit Artikel 113 van de Slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815.

Ook in de aanhef van de verdragen betreffende de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium en betreffende de beëindiging van de onderlinge koppeling

⁵⁶ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 111, nr. 10.

⁵⁷ Een heffing ten laste van de binnenvaart zou desgevallend wel mogelijk zijn. Zoals hierboven (nrs. 7 e.v.) reeds werd aangegeven geldt het verbod op heffingen ten laste van de scheepvaart op het Kanaal Gent-Terneuzen immers enkel ten aanzien van zeegaande schepen. Artikel 10 van het Scheidingsverdrag voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om “gematigde rechten” te heffen ten laste van de binnenvaart.

van de loodsgeldtarieven, wordt uitdrukkelijk verwezen naar het Scheidingsverdrag. Zoals hierboven⁵⁸ reeds werd aangegeven, blijkt ook uit de Gemeenschappelijke Toelichting bij dit laatste verdrag dat geen afbreuk kan worden gedaan aan de bepalingen van het Scheidingsverdrag.

Deze vier recente verdragen accentueren dat de bepalingen van het Scheidingsverdrag, en de waarborgen die hieruit voortvloeien voor de gebruikers van de betrokken scheepvaartwegen, nog steeds bijzonder actueel zijn en door beide landen worden onderschreven.

3.2. Het statuut van de Rijn

26. Het statuut van de Rijn wordt beheerst door de Herziene Rijnvaartakte⁵⁹. Artikel 1 van deze akte huldigt het principe van de vrijheid van scheepvaart en luidt als volgt:

“De vaart op de Rijn en zijn uitmondingen van Bazel tot in de open zee, hetzij naar beneden, hetzij naar boven, is vrij voor de schepen van alle natiën, voor het vervoer van goederen en personen, onder voorwaarde van zich te gedragen volgens de bepalingen vervat in het tegenwoordige Verdrag en volgens de maatregelen voorgeschreven in het belang van de algemene veiligheid.

Behoudens deze voorschriften zal geen verhindering hoegenaamd aan de vrije scheepvaart worden in de weg gelegd.

De Lek en de Waal worden beschouwd als een gedeelte van de Rijn uitmakende.”

Voorts bepaalt artikel 2 van de Herziene Rijnvaartakte:

“De vaartuigen, die tot de Rijnvaart behoren, en de houtvlokken, die van de Rijn komen, hebben het recht om zodanige weg te kiezen als hun zal goeddunken, bij de doorvaart van de Nederlanden, teneinde zich te begeven van de Rijn naar de open zee of naar België en omgekeerd.

Indien, ten gevolge van natuurlijke gebeurtenissen of van kunstwerken, een der vaarwaters, welke de open zee met de Rijn verbinden over Dordrecht, Rotterdam, Hellevoetsluis en Brielle, voor de scheepvaart onbruikbaar mocht worden, zal de waterweg, aan de Nederlandse scheepvaart aan te wijzen ter vervanging van het afgesloten vaarwater, evenzeer worden opengesteld voor de scheepvaart van de andere Oeverstaten.

Elk vaartuig, dat het recht heeft om de vlag te voeren van een der oeverstaten, en dat recht kan bewijzen door een verklaring van de bevoegde macht, wordt geacht tot de Rijnvaart te behoren.”

Artikel 3 van de Herziene Rijnvaartakte bevat een specifieke bepaling betreffende de heffing van rechten op de scheepvaart en luidt als volgt:

“Van de vaartuigen of hun ladingen en van de vlotten, die de Rijn, zijn nevenrivieren, voor zover die gelegen zijn in het gebied van de Hoge Contracterende Partijen, of de waterwegen, in artikel 2 genoemd, bevaren, zullen geen rechten geheven worden die uitsluitend op het uitoefenen der scheepvaart gegrond zijn.

⁵⁸ Cf. *supra*, nr. 10.

⁵⁹ Overeenkomst, ondertekend te Mannheim op 4 juni 1898, tot herziening van de Rijnvaartakte van Mannheim van 17 oktober 1868, B.S. 12 juli 1925.

Het is evenzeer verboden om op de vaarwateren, vermeld in de vorige zinsnede boven Rotterdam en Dordrecht, boei- en bakengelden te heffen.”

Voor wat betreft de Rijnvaart geldt derhalve een verbod om vaartuigen te onderwerpen aan heffingen die uitsluitend worden gegrond op het uitoefenen van de scheepvaart⁶⁰. Dit verbod geldt uiteraard niet alleen ten aanzien van zeeschepen, maar eveneens ten aanzien van binnenschepen. Vergoedende heffingen, die niet louter gegrond zijn op het uitoefenen van de scheepvaart, doch die de tegenprestatie vormen voor een verleende dienst, lijken niet onder dit verbod te vallen. Wel dient in dit verband te worden gewezen op artikel 30, lid 2 van de Herziene Rijnvaartakte, dat de oeverstaten uitdrukkelijk verbiedt enige vergoeding te vorderen van de schepen voor het openen en sluiten van bruggen over de Rijn.

27. Het verbod op de heffing van scheepvaartrechten neergelegd in artikel 3 van de Herziene Rijnvaartakte geldt niet alleen voor de Rijn, maar eveneens voor de nevenrivieren⁶¹ en de waterwegen bedoeld in artikel 2. De bepaling vindt derhalve geen toepassing op het Kanaal Gent-Terneuzen.

De door het Scheidingsverdrag toegelaten heffing van “gematigde scheepvaartrechten” ten laste van de binnenvaart op het Kanaal Gent-Terneuzen⁶², wordt derhalve door de Herziene Rijnvaartakte niet uitgesloten.

4. Het algemeen internationaal waterwegenrecht

28. Hoewel België en Nederland niet door dit verdrag gebonden zijn, dient te worden gewezen op het bestaan van het Statuut van Barcelona van 20 april 1921 aangaande het internationaal regime van de bevaarbare waterwegen van internationaal belang⁶³. Krachtens artikel 1.1 van dit Statuut worden in principe enkel waterwegen die van nature bevaarbaar zijn, beschouwd als bevaarbare waterwegen van internationaal belang. Artikel 1.2 van het Statuut voorziet evenwel in de mogelijkheid voor oeverstaten om de bepalingen van het Statuut eveneens van toepassing te verklaren op kunstmatig aangelegde waterwegen, zoals kanalen.

Artikel 3 van dit Statuut bepaalt het volgende:

“Subject to the provisions contained in Articles 5 and 17, each of the Contracting States shall accord free exercise of navigation to the vessels flying the flag of any one of the other Contracting States on those parts of navigable waterways specified above which may be situated under its sovereignty or authority.”

Specifiek voor wat betreft de inning van rechten bepaalt artikel 7 van het Statuut van Barcelona het volgende:

⁶⁰ Vitányi, B., *The international regime of river navigation, o.c.*, 233; Van der Wiel, H., “De Herziene Rijnvaartakte van Mannheim van 1868 is nog springlevend”, *T.V.R.* 2004, (194), 194; Bieber, R., Maiani, F. en Delaloye, M., *Droit européen des transports*, Brussel, Bruylant, 2006, 140, nr. 5.

⁶¹ Dit zijn o.m. de Maas en de Moezel. Zie hieromtrent: Scholtens, N., “De kanalisatie van de Moezel: ‘test-case’ voor een Europees waterwegenrecht”, *Verkeer* 1960, 200-215.

⁶² Cf. *supra*, nr. 7.

⁶³ Overeenkomst en Statuut aangaande het internationaal regime van de bevaarbare waterwegen van internationaal belang, en aanvullend protocol, ondertekend te Barcelona op 20 april 1921.

“No dues of any kind may be levied anywhere on the course or at the mouth of a navigable waterway of international concern, *other than dues in the nature of payment for service rendered and intended solely to cover in an equitable manner the expenses of maintaining and improving the navigability of the waterway and its approaches, or to meet expenditure incurred in the interest of navigation.* These dues shall be fixed in accordance with such expenses, and the tariff of dues shall be posted in the ports. These dues shall be levied in such a manner as to render, unnecessary a detailed examination of the cargo, except in cases of suspected fraud or infringement of regulation; and so as to facilitate international traffic as much as possible, both as regards their rates and the method of their application” (cursivering toegevoegd).

Het Statuut van Barcelona, waarbij België en Nederland zoals gezegd geen partij zijn, laat derhalve toe scheepvaartrechten te heffen voor zover deze een vergoedend of retributief karakter hebben, dit wil zeggen voor zover ze de tegenprestatie vormen voor een dienst geleverd in het belang van de scheepvaart⁶⁴. Een gebruikersheffing ter financiering van de bouw en de exploitatie van een sluis zou in principe een dergelijke vergoedende heffing kunnen uitmaken.

29. In de rechtsleer wordt aangenomen dat, ook los van enige verdragstekst, de kwalificatie als internationale rivier of internationaal kanaal – zonder dat het belang heeft of die kwalificatie op conventionele wijze gebeurt of niet – een aantal rechtsgevolgen sorteert, die als internationaalrechtelijk gewoonterecht zouden kunnen worden aangemerkt. Deze rechtsgevolgen zijn de volgende⁶⁵:

- de vrijheid van verkeer, zowel wat schepen als wat het personen- en goederenverkeer betreft;
- de vrije beoefening van maritieme handel, wat de vrijheid inhoudt om deel te nemen aan alle gebruikelijk commerciële activiteiten;
- de vrijheid van bevrachting;
- het verbod van tolheffing, uitsluitend gebaseerd op het feit van de scheepvaart, wat evenwel niet uitsluit dat rechten en tolgelden kunnen worden geheven als betaling voor bewezen diensten;
- de volledig gelijke behandeling van allen die aanspraak kunnen maken op het recht van scheepvaart;
- de verplichting van de oeverstaten de bevaarbaarheid van de waterwegen, die beheerst worden door het regime van de vrijheid van scheepvaart, op passende wijze te handhaven.

Ook in artikel 44, 5° van de door de International Law Association opgestelde Berlin Rules⁶⁶, die een weergave vormen van het bestaande of minstens het groeiende internationale gewoonterecht, wordt het recht van de oeverstaten erkend om niet-discriminatoire heffingen op te leggen ter

⁶⁴ Corthésy, F., *Étude de la Convention de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1927, 133.

⁶⁵ Vitányi, B., *The international regime of river navigation, o.c.*, 233-234; Van Hoorebeke, K., “Het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen”, *o.c.*, (2711), 2734.

⁶⁶ De Berlin Rules zijn consulteerbaar op volgend webadres: <http://www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf>

dekking van de kosten gemaakt voor diensten geleverd aan vaartuigen die gebruik maken van de vrijheid van scheepvaart.

30. Er kan derhalve worden geconcludeerd dat het algemeen internationaal waterwegenrecht zich niet zou verzetten tegen de invoering van een gebruikersheffing ter dekking van de kosten van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen.

Dit algemeen internationaal waterwegenrecht kan evenwel geen afbreuk doen aan het specifieke verdragsregime dat toepassing vindt op het Kanaal Gent-Terneuzen en dat, zoals hierboven⁶⁷ besproken, op het kanaal elke heffing, ongeacht de aard ervan, ten laste van zeeschepen verbiedt. Een uitzondering is slechts voorzien voor de loodsgelden.

5. Het Benelux-Verdrag

31. Door het Benelux-Verdrag⁶⁸ werd een economische unie ingesteld, welke een vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten omvat. De artikelen 68-69 en 85-89 van het Benelux-Verdrag bevatten specifieke bepalingen betreffende het vervoersbeleid⁶⁹.

In casu is vooral artikel 69 van het Benelux-Verdrag relevant. Deze bepaling luidt als volgt:

“De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich, hun gemeenschappelijk beleid te richten op het bevorderen van *een harmonische ontwikkeling van, en een actieve samenwerking tussen, hun zeehavens*” (cursivering toegevoegd).

Dit artikel vestigt het principe van een gemeenschappelijk beleid inzake zeehavens en geeft aan welke doelstelling, met name een harmonische ontwikkeling en een actieve samenwerking, hierbij dient te worden nagestreefd⁷⁰.

Er zou kunnen worden geargumenteed dat de invoering van een gebruikersheffing op het Kanaal Gent-Terneuzen onverenigbaar is met het streven naar actieve samenwerking en harmonische ontwikkeling van de zeehavens, daar een dergelijke heffing enkel schepen met bestemming of komende van de haven van Gent zou treffen, waardoor deze haven wordt benadeeld ten opzichte van de andere zeehavens. In de andere zeehavens wordt geen gelijkaardig sluisrecht geheven voor het gebruik van de sluisen die toegang verschaffen tot het havengebied. Indien dergelijk sluisrecht ook zou worden ingevoerd in andere, vergelijkbare havenplaatsen, zou er i.v.m. de besproken verdragsbepaling geen probleem rijzen.

Anderzijds kan niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat artikel 69 van het Benelux-Verdrag zeer vaag geformuleerd is. Het lijkt dan ook eerder onwaarschijnlijk dat iemand zich dienstig op

⁶⁷ Cf. *supra*, nrs. 2-21.

⁶⁸ Verdrag 3 februari 1958 tot instelling van de Benelux Economische Unie, goedgekeurd bij Wet van 20 juni 1960, *B.S.* 17 oktober 1960.

⁶⁹ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 118, nr. 20.

⁷⁰ Karelle, J. en de Kemmeter, F., *Le Benelux commenté*, Brussel, Bruylant, 1961, 136.

dit artikel zou kunnen beroepen teneinde de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen te verhinderen.

32. Door het nieuwe Benelux-Verdrag⁷¹, dat op 17 juni 2008 in Den Haag werd ondertekend, worden geen wijzigingen aangebracht aan het hierboven aangehaalde artikel 69. Artikel 4 van het nieuwe Benelux-Verdrag bepaalt immers dat de rechten en verplichtingen voortvloeiend uit Deel 1 en deel 3 het Benelux-Verdrag van 3 februari 1958 onverminderd van kracht blijven. Artikel 69 is opgenomen in Deel 3 van het Benelux-Verdrag van 3 februari 1958.

6. De Vlaamse en Nederlandse wetgeving

6.1. Overzicht van relevante wetgeving

33. Voor wat betreft de Vlaamse wetgeving dient de aandacht te worden gevestigd op het Havendecreet van 2 maart 1999⁷², waarin niet alleen een regeling is opgenomen betreffende het beheer van de zeehavens, doch eveneens het beheer van de maritieme toegangswegen wordt geregeld.

Wat de Nederlandse wetgeving betreft, kan worden gewezen op de Scheepvaartverkeerswet van 7 juli 1988⁷³ en de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken van 14 november 1996⁷⁴.

6.2. Analyse van relevante bepalingen

6.2.1. De Vlaamse wetgeving⁷⁵

34. Krachtens artikel 29 van het Havendecreet, dat uitsluitend in het Vlaams Gewest geldt en derhalve geen toepassing vindt op het sluisencomplex te Terneuzen, is het Vlaams Gewest verantwoordelijk “voor de aanleg, de instandhouding, met inbegrip van het verwerken van de specie, het onderhoud en de exploitatie van *de maritieme toegangswegen* en de *basisinfrastructuur*, de haveninterne basisinfrastructuur uitgezonderd”.

De maritieme toegangswegen worden in artikel 2, 16° van het Havendecreet als volgt gedefinieerd:

⁷¹ De tekst van het nieuwe verdrag is consulteerbaar via: http://www.benelux.be/nl/act/act_nieuwVerdrag.asp.

⁷² Decreet 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens, *B.S.* 8 april 1999.

⁷³ Wet 7 juli 1988 houdende algemene regeling met betrekking tot het scheepvaartverkeer op de binnenwateren en op zee.

⁷⁴ Wet 14 november 1996 houdende vaststelling van bepalingen betreffende waterstaatswerken in beheer bij het rijk.

⁷⁵ In deze nota wordt niet ingegaan op de algemene Belgische grondwettelijke principes i.v.m. retributies en belastingen.

“De vaarpassen in de Noordzee, de Westerschelde, de Beneden-Zeeschelde, andere voor de zeescheepvaart afgebakende rivieren en geulen; de vaarwegen in de aan getij onderworpen gedeelten van de havens met inbegrip van de toegangsgeulen naar de zeesluizen telkens met hun aanhorigheden; de kanaaldokken en zwaaikommen; *de kanalen*” (cursivering toegevoegd).

Het lijkt geen twijfel dat het Kanaal Gent-Terneuzen een maritieme toegangsweg in de zin van artikel 2, 16° van het Havendecreet is.

De *basisinfrastructuur*, waarvan de aanleg, de instandhouding, het onderhoud en de exploitatie eveneens een taak van het Vlaams Gewest is, wordt gedefinieerd in artikel 2, 10° van het Havendecreet en omvat, krachtens de uitdrukkelijke decreetstekst, onder meer de zeesluizen. De aanleg, de instandhouding, het onderhoud en de exploitatie van een zeesluis gelegen binnen het Vlaams Gewest, valt in beginsel dan ook ten laste van het Vlaams Gewest.

35. Het Havendecreet had onder meer tot doel “eenvormige werkingsvoorwaarden” te creëren voor alle zeehavenbesturen in Vlaanderen. Zo trok het Vlaams Gewest zich ingevolge het Havendecreet terug als aandeelhouder van de Maatschappij der Brugse Zeevaartinrichtingen. Vasthouden aan dit aandeelhouderschap zou immers betekend hebben dat de verhouding van het Vlaams Gewest tot het havenbedrijf van Zeebrugge wezenlijk zou verschillen van de verhouding ten aanzien van de andere havenbedrijven⁷⁶.

Deze bekommernis de havenbesturen op gelijke voet te behandelen, komt eveneens tot uiting in de opdracht van het Vlaams Gewest inzake de aanleg, de instandhouding, het onderhoud en de exploitatie van de maritieme toegangswegen. In de memorie van toelichting bij artikel 29 van het Havendecreet wordt bovendien uitdrukkelijk gesteld “dat het Vlaamse Gewest instaat voor de integrale kost verbonden aan de maritieme toegangswegen”⁷⁷.

36. Indien het Vlaams Gewest zou instemmen met een verdrag waarbij een gebruikersheffing zou worden ingevoerd ter financiering van een sluis die toegang verschaft tot “een maritieme toegangsweg”, lijkt dit in te druisen tegen de bovengenoemde uitgangspunten van het Havendecreet.

De sluis zou weliswaar op Nederlands grondgebied gelegen zijn, maar aangezien deze sluis, althans in de huidige toestand van het scheepvaartwegennet⁷⁸, in grote mate bedoeld is voor het scheepvaartverkeer naar de haven van Gent, kan worden geargumenteed dat de Vlaamse Regering er tijdens de onderhandelingen met Nederland over dient te waken dat de haven van Gent niet wordt benadeeld tegenover de andere Vlaamse havens. Op de maritieme toegangswegen naar deze andere havens worden immers geen gebruikersheffingen ten laste van de scheepvaart gelegd. Bovendien dreigt een discriminatie te ontstaan, daar in andere Vlaamse havens een gelijkaardig sluisrecht niet bestaat voor het gebruik van de sluizen die toegang verschaffen tot het betrokken havengebied.

⁷⁶ *Parl. St.*, VI. Parl., 1998-1999, nr. 1144/1, 2.

⁷⁷ *Parl. St.*, VI. Parl., 1998-1999, nr. 1144/1, 12.

⁷⁸ Na de opening van de nieuwe Seine-Schelde verbinding zou hierin eventueel verandering kunnen komen.

Concreet zou dit betekenen dat de Vlaamse Regering dient aan te sturen op een verdragsregeling waarbij de kosten voor de bouw, het onderhoud en de exploitatie van de sluis ten laste van het Vlaams Gewest en/of Nederland vallen en niet worden doorgerekend aan de gebruikers van de betrokken infrastructuur.

6.2.2. De Nederlandse wetgeving

37. Voor zover dit door de auteur dezes kon worden nagegaan, voorziet de Nederlandse wetgeving niet in een algemene publiekrechtelijke regeling voor de invoering van gebruikersheffingen ten laste van het scheepvaartverkeer.

De artikelen 14 e.v. van de Scheepvaartverkeerswet voorzien weliswaar in een regeling betreffende het opleggen van vergoedingen aan het scheepvaartverkeer, doch deze hebben enkel betrekking op vergoedingen voor de plaatsing of verwijdering van specifieke verkeerstekens (art. 14.1), de bijzondere begeleiding van een vaartuig (art. 14.2), de afgifte van diploma's (art. 14a.1), de deelname aan opleidingen (art. 14a.2), het gebruik van een loods (art. 15) en het gebruik van de verkeersbegeleidingsdiensten (art. 15c). Vergoedingen voor het loutere gebruik van de infrastructuur worden niet voorzien.

Ook in de Wet Beheer Rijkswaterstaatwerken zijn geen bepalingen opgenomen betreffende het opleggen van infrastructuurheffingen ten laste van het scheepvaartverkeer. Op andere vaarwegen dan rijksvaarwegen kunnen en worden in de praktijk wel sluisgelden geheven.

In het advies van het kantoor van de Landsadvocaat met betrekking tot een sluisrecht voor de sluisen die toegang verschaffen tot het Noordzeekanaal van 26 oktober 2006, wordt eveneens vastgesteld dat het Nederlandse recht momenteel geen wettelijke grondslag bevat voor een publiekrechtelijke heffing op rijksvaarwegen. Wel wordt in dit advies de principiële mogelijkheid geopperd om het sluisrecht op privaatrechtelijke grondslag vorm te geven, met name als een overeenkomst tussen de beheerder van de sluis en de gebruikers⁷⁹. In het advies komt de Landsadvocaat evenwel tot het besluit dat het voorgenomen sluisrecht, en in het bijzonder de geplande tariefdifferentiëring, strijdig zou zijn met het vrij verkeer van diensten. De Landsadvocaat kwam tot dit besluit omdat het sluisrecht te IJmuiden in hoofdzaak zou fungeren als "sanctie" voor zeeschepen die hun komst niet vooraf hebben gemeld en daardoor bijdragen tot congestie aan de sluisen. De Landsadvocaat is derhalve niet van oordeel dat elk sluisrecht sowieso strijdig zou zijn met het vrij verkeer van diensten. Louter vergoedende heffingen worden immers niet beschouwd als onrechtmatige beperkingen van het vrij verkeer⁸⁰. De hypothese van de invoering van een sluisrecht te Terneuzen als instrument tegen congestie wordt in onderhavige nota niet onderzocht. Het sluisrecht werd hier uitsluitend benaderd als instrument ter financiering van de investering in een nieuwe sluis.

38. Het gegeven dat het Nederlandse recht momenteel geen wettelijke grondslag bevat voor een publiekrechtelijke heffing, betekent uiteraard niet dat het naar Nederlands nationaal recht niet

⁷⁹ Drijber, B.J. en Algera, W.T., *Tariefdifferentiëring zeetoegang IJmuiden*, notitie aan RWS Noord Holland, 26 oktober 2006, 5-6.

⁸⁰ Davies, G., *European Union internal market law*, London / Sydney / Portland, Cavendish Publishing Limited, 2003, 7.

toegelaten zou zijn om een specifieke verdragsregeling uit te werken die wel voorziet in het opleggen van een publiekrechtelijke gebruikersheffing.

Gelet op het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen⁸¹, is dit in het onderhavige geval evenwel onmogelijk.

7. Het Europees recht inzake infrastructuurheffingen en staatssteun

7.1. Infrastructuurheffingen

39. In het Witboek van 1998 betreffende een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik⁸² en in latere beleidsdocumenten zoals het Witboek van 2001 betreffende het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010⁸³ en de tussentijdse evaluatie⁸⁴ daarvan, stelt de Europese Commissie de invoering van een veralgemeend stelsel inzake infrastructuurheffingen in het vooruitzicht. Dit stelsel zou eveneens toepassing vinden op infrastructuur waarvan gebruik wordt gemaakt door de scheepvaart.

Het Europees recht verzet zich derhalve niet tegen de invoering van gebruikersheffingen ter financiering van de bouw en exploitatie van een sluis. Anderzijds dient erop te worden gewezen dat het communautaire recht op heden evenmin een verplichting inhoudt om dergelijke heffingen in te voeren. Zoals hieronder⁸⁵ zal blijken kan de infrastructuur waarvoor thans een gebruikersheffing wordt overwogen, eveneens exclusief met staatsmiddelen worden bekostigd.

Een Europeesrechtelijke verplichting tot het opleggen van gebruikersheffingen ware voor wat betreft een sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen overigens strijdig met artikel 307 van het EG-Verdrag. Ingevolge dit artikel blijven verdragen tussen lidstaten en derde staten, die dateren van vóór het EG-Verdrag, onverminderd van kracht voor zover deze derde staten aan het betrokken verdrag rechten ontleen⁸⁶. Dit is onmiskenbaar het geval voor wat betreft het Scheidingsverdrag, waardoor het uit dit verdrag voortvloeiende verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, primeert op het EG-recht.

⁸¹ Cf. *supra*, nrs. 2-21.

⁸² Witboek Europese Commissie, "Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU", COM(1998)466def.

⁸³ Witboek Europese Commissie, "Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen", COM(2001)370.

⁸⁴ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 22 juni 2006, "Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent. Tussentijdse evaluatie van het Witboek Vervoer 2001 van de Commissie", COM(2006)314def.

⁸⁵ Cf. *infra*, nr. 40.

⁸⁶ Van Hooydonk, E., "Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief", in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 269, nr. 92.

7.2. Staatssteun

40. Volgens artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag zijn, behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt⁸⁷.

Ook overheidsfinanciering van vervoersinfrastructuur kan aanleiding geven tot staatssteunkwesties. De Commissie is evenwel van oordeel dat er in het algemeen op het niveau van de gebruikers geen sprake is van staatssteunelementen in de zin van artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag wanneer de vervoersinfrastructuur rechtstreeks door de staat wordt gefinancierd en beheerd en op gelijke en niet-discriminerende voorwaarden voor alle potentiële gebruikers beschikbaar is, aangezien in dat geval een bepaalde onderneming of productie niet zo gauw een zodanige voorkeursbehandeling zal krijgen dat de mededinging wordt vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig wordt beïnvloed. Anderzijds is het zo dat, wanneer overheidsfinanciering wordt gebruikt om te voorzien in infrastructuur ten behoeve van een bepaalde gebruiker waardoor deze een oneerlijk voordeel ten opzichte van zijn concurrenten verkrijgt, de financiering wel onder het in artikel 87, lid 1 van het EG-Verdrag opgenomen verbod valt⁸⁸.

Specifiek wat maritieme infrastructuur betreft, is de Commissie van mening dat overheidsinvesteringen in maritieme toegangswegen (havendammen, sluizen, vaargeulen, baggeren, enz.), openbare voorzieningen voor vervoer over land binnen het havengebied en andere maritieme infrastructuur die de maritieme gemeenschap als geheel ten goede komen over het algemeen geen aanleiding geven om als staatssteun te worden aangemerkt, aangezien dergelijke maatregelen worden beschouwd als door de overheid gedane uitgaven in het kader van haar verantwoordelijkheid voor de planning en ontwikkeling van een maritiem vervoerssysteem in het belang van het grote publiek, die normaal dus niet aan een bepaalde onderneming ten goede komen. Dit werd door de Europese Commissie uitdrukkelijk bevestigd in haar beschikking met betrekking tot financiële steun voor infrastructuurwerkzaamheden in de Vlaamse havens⁸⁹. Ook uit het Werkdocument van de diensten van de Europese Commissie in verband met de openbare financiering en de aanrekening van kosten in de zeehavens⁹⁰ en uit het Vademecum van de Commissie met betrekking tot staatssteun en de financiering van haveninfrastructuur⁹¹ blijkt dat zee-sluisen worden beschouwd als infrastructures die de gemeenschap in haar geheel ten goede komen en derhalve met publieke middelen mogen worden gefinancierd.

⁸⁷ Voor een bespreking van de staatssteunregels in de havensector, zie: Keppenne, J.P., "Les aides d'état dans le secteur portuaire", in Van Hooydonk, E. (ed.), *European Seaports Law*, Antwerpen / Apeldoorn, Maklu, 2003, 251.

⁸⁸ Witboek Europese Commissie, "Een eerlijke vergoeding voor het infrastructuurgebruik: een gefaseerde aanpak van een gemeenschappelijk kader voor het in rekening brengen van het gebruik van vervoersinfrastructuur in de EU", COM(1998)466def, 30, nrs. 42-43.

⁸⁹ Beschikking Europese Commissie 20 oktober 2004, nr. N 520/2003, C(2004)3933fin, ov. 33.

⁹⁰ Europese Commissie, 14 februari 2001, Werkdocument over praktijken op het gebied van openbare financiering en aanrekening van kosten in de zeehavens in de Gemeenschap, SEC(2001) 234.

⁹¹ Europese Commissie, 15 januari 2003, Vademecum on community rules on state aid and the financing of the construction of seaport infrastructures, opgenomen in Van Hooydonk, E. (ed.), *European Seaports Law*, Antwerpen / Apeldoorn, Maklu, 2003, 495.

Er kan derhalve worden geconcludeerd dat de Europese regels inzake staatssteun zich er niet tegen verzetten dat de nieuwe sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen exclusief met overheidsmiddelen zou worden betaald.

8. Vergelijking met andere maritieme kanalen

41. In wat volgt zal het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen kort worden vergeleken met het statuut van enkele andere kanalen van internationaal belang. Achtereenvolgens worden de Schelde-Rijnverbinding, het Suezkanaal, het Panamakanaal, het Kanaal van Kiel, het Kanaal van Saimaa en Saint Lawrence Seaway besproken.

Hierbij dient nu reeds opgemerkt dat deze kanalen slechts in zeer beperkte mate kunnen worden vergeleken met het Kanaal Gent-Terneuzen. De hieronder besproken kanalen betreffen immers in hoofdzaak doorvaartkanalen die twee zeeën, rivieren of andere waterbekkens met elkaar verbinden. Het Kanaal Gent-Terneuzen daarentegen is een kanaal dat, althans voor wat betreft zeeschepen, in eerste instantie toegang verschaft tot een zeehavencomplex. Eigenlijke *doorvaart* van zeeschepen is op het Kanaal Gent-Terneuzen niet mogelijk.

Binnen het bestek van dit rapport konden niet alle originele verdragsteksten met betrekking tot de besproken kanalen worden geraadpleegd. De uiteenzetting berust dan ook deels op secundaire bronnen, waaromtrent voorbehoud wordt gemaakt.

8.1. De Schelde-Rijnverbinding

42. Het Verdrag van 13 mei 1963 betreffende de Schelde-Rijnverbinding⁹² regelt de aanleg en het statuut van het kanaal tussen de Antwerpse haven en de Rijn over Nederlands grondgebied, dat in gebruik werd genomen in 1975⁹³.

Het Verdrag van 13 mei 1963 voorzag in een uitvoerige regeling inzake de verdeling van de kosten, die overwegend ten laste van België werden gelegd⁹⁴.

Wat het statuut van de Schelde-Rijnverbinding betreft, plaatst artikel 32 van het Verdrag van 13 mei 1963 de vrijheid van scheepvaart centraal. Dit artikel luidt als volgt:

“De Hoge Verdragsluitende Partijen bevestigen dat de vrijheid van scheepvaart en het recht ten minste de nationale behandeling te genieten ter zake van het vervoer, welke zijn gewaarborgd in de op het tijdstip van ondertekening van dit Verdrag van kracht zijnde verdragen, eveneens gelden voor de in artikel 2 bedoelde vaarweg.”

⁹² Verdrag 13 mei 1963 betreffende de verbinding tussen de Schelde en de Rijn, goedgekeurd bij Wet van 17 maart 1965, *B.S.* 27 april 1965.

⁹³ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 120, nr. 24.

⁹⁴ Voor een kritiek hierop, zie: Van De Putte, L., *Gent en de verbinding Schelde-Rijn*, Actiecomité ter bevordering van de Gentse havenbelangen, 1964, 19.

Het verdrag voorziet niet uitdrukkelijk in het verbod tolgelden of andere heffingen in te voeren ten laste van de scheepvaart op de Schelde-Rijnverbinding, doch dit wordt mogelijk geïmpliceerd door de uitvoerige kostenverdeling opgenomen in het verdrag en door de expliciete bevestiging van de vrijheid van scheepvaart.

8.2. Het Suezkanaal

43. Het statuut van het Suezkanaal wordt beheerst door het Verdrag van Constantinopel van 29 oktober 1888⁹⁵. De essentie van het regime van het Suezkanaal ligt vervat in artikel 1 van dit verdrag:

“The Suez Maritime Canal shall always be free and of commerce or of war, without distinction of flag.

Consequently, the High Contracting Parties agree not in any way to interfere with the free use of the Canal, in time of war as in time of peace.

The Canal shall never be subjected to the exercise of the right of blockade.”

Het kanaal wordt derhalve zowel in oorlogs- als in vreedstijd open verklaard, en dit zonder vlagdiscriminatie en zowel voor koopvaardijsschepen als oorlogsschepen. Als waarborg voor deze vrijheid van doorvaart werd het kanaal in artikel 4 van het Verdrag van Constantinopel tevens geneutraliseerd⁹⁶.

De vrijheid van doorvaart op het Suezkanaal impliceert geen kosteloosheid, zoals blijkt uit artikel 7 van het Verdrag van Constantinopel⁹⁷. Aangezien er geen sluisen zijn op het Suezkanaal, wordt er alleszins geen afzonderlijk sluisrecht geheven.

8.3. Het Panamakanaal

44. Het Statuut van het Panamakanaal wordt beheerst door twee verdragen die op 7 september 1977 werden ondertekend, m.n. het Panamakanaal-verdrag⁹⁸ en het neutraliteits- en werkingsverdrag van het Panamakanaal.

Net zoals voor het Suezkanaal, werd ook voor het Panamakanaal een neutraliteitsregime ingesteld, teneinde te garanderen dat het kanaal zowel in vredes- als in oorlogstijd open blijft. Ook hier geldt dat de vrije doorvaart door het kanaal geen kosteloosheid impliceert⁹⁹.

⁹⁵ Convention between Great Britain, Germany, Austria-Hungary, Spain, France, Italy, The Netherlands, Russia and Turkey, respecting the free navigation of the Suez Maritime Canal, signed at Constantinople, October 29, 1888, opgenomen in Hallberg, C.W., *The Suez Canal*, New York / London, Columbia University Press, 1931, 407.

⁹⁶ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht, o.c.*, 340-341, nr. 184.

⁹⁷ De tarieven zijn consulteerbaar via: <http://www.nnc.egnet.net/sueztariff.htm>.

⁹⁸ Panama Canal Treaty and related documents between the USA and the Republic of Panama, signed at Washington, September 7, 1977.

⁹⁹ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht, o.c.*, 346, nr. 185. De tarieven zijn consulteerbaar via: <http://www.pancanal.com/eng/maritime/tariff/index.html>.

In tegenstelling tot het Suezkanaal, zijn er wel sluisen op het Panamakanaal. Een aparte heffing voor het gebruik van de sluisen bestaat niet. Wel is er een heffing op het in- en ontschepen¹⁰⁰ in de sluisen.

8.4. Het Kanaal van Kiel

45. Dit kanaal (ook het Noord-Oostzeekanaal genoemd) werd eind 19^{de} eeuw aangelegd over Duits grondgebied en verbindt de Baltische Zee met de Noordzee.

Door de artikelen 380-386 van het Vredesverdrag van Versailles van 1919 verkreeg het kanaal een internationaal statuut. Het kanaal alsmede zijn toegangswegen werden vrij en open verklaard, voor zowel koopvaardij schepen als oorlogsschepen van alle landen waarmee Duitsland niet in oorlog is. Inzake gebruiksfaciliteiten en financiële heffingen werd gestipuleerd dat alle schepen op voet van gelijkheid moesten worden behandeld. Tollen mogen enkel worden geheven om op billijke wijze te voorzien in het onderhoud en de verbetering van het kanaal en de scheepvaart¹⁰¹.

In 1936 zegde Duitsland éézijdig de bepalingen van het Vredesverdrag van Versailles op, waardoor er thans onzekerheid bestaat of deze nog steeds gelden voor het Kanaal van Kiel. Op gewonterechtelijke grond wordt alleszins nog steeds aangenomen dat het kanaal moet worden beschouwd als een internationale scheepvaartweg die openstaat voor alle vlaggenstaten¹⁰².

Voor het gebruik van de sluisen op het kanaal is geen afzonderlijke recht verschuldigd¹⁰³.

8.5. Het Kanaal van Saimaa

46. Dit kanaal verbindt het meer van Saimaa met de Finse Golf. Het statuut van het kanaal is neergelegd in een verdrag tussen Finland en Rusland van 27 september 1962. Door dit verdrag verkrijgt Finland het Russische gedeelte van het kanaal, alsmede een strook land, in leen voor een periode van 50 jaar vanaf het in voege treden van het verdrag. Finland betaalt Rusland hiervoor een jaarlijkse vergoeding die afhankelijk is van het volume goederen dat over het kanaal werd vervoerd¹⁰⁴.

De schepen die van het kanaal gebruik maken, worden door Finland en door Rusland aan een tolheffing onderworpen¹⁰⁵. Van een afzonderlijk heffing voor het gebruik van de sluisen wordt geen melding gemaakt.

¹⁰⁰ Met het "in- en ontschepen" wordt het aan boord nemen of het van boord laten gaan van personen bedoeld.

¹⁰¹ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, o.c., 346-347, nr. 186.

¹⁰² *Ibid.*, 347, nr. 186.

¹⁰³ De tarieven zijn consulteerbaar via: <http://www.kiel-canal.org/>.

¹⁰⁴ Vitányi, B., *The international regime of river navigation*, o.c., 335-336.

¹⁰⁵ De tarieven zijn consulteerbaar via: http://www.fma.fi/e/leisure/canals/saimaa.php?page=saimaa_liikennointi.

Het kanaal staat open voor koopvaardijsschepen van alle staten voor het vervoer van commerciële goederen naar en van Finland. Het passagiervervoer blijft evenwel voorbehouden aan schepen onder Finse of Russische vlag. De doorvaart van oorlogsschepen, alsmede het vervoer van oorlogsmaterieel blijft dan weer uitsluitend voorbehouden aan schepen onder Russische vlag. Rusland behoudt eveneens het recht om, in gevallen van nood, schepen de toegang tot het kanaal te ontzeggen indien de doorvaart onverenigbaar is met de veiligheidsbelangen van het land¹⁰⁶.

8.6. De Saint Lawrence Seaway

47. De Saint Lawrence Seaway is een systeem van kanalen in de Verenigde Staten van Amerika en Canada dat schepen toelaat van de Atlantische Oceaan naar de Grote Meren te varen, en omgekeerd. Zeeschepen genieten, ongeacht de vlag waaronder ze varen, op de Saint Lawrence Seaway de vrijheid van scheepvaart¹⁰⁷.

Op de Saint Lawrence Seaway worden tollën geheven en er bestaat ook een specifiek sluisrecht verschuldigd voor het gebruik van de sluisen. Dit sluisrecht wordt berekend op basis van de tonnage van het schip¹⁰⁸.

8.7. Tussentijds besluit

48. Uit bovenstaand summier overzicht van het statuut van enkele andere kanalen van internationaal belang blijkt dat een recht op kosteloze doorvaart, zoals dit voor het Kanaal Gent-Terneuzen wordt gewaarborgd door het Scheidingsverdrag, geen evidentie is. Hierbij dient evenwel nogmaals te worden opgemerkt dat het Kanaal Gent-Terneuzen zich onderscheidt van de zonet besproken andere kanalen, daar het Kanaal Gent-Terneuzen geen 'doorvaartkanaal' voor zeeschepen is, doch een kanaal dat aan dergelijke schepen toegang verschaft tot een havencomplex waar in de regel door de schepen reeds havengelden verschuldigd zijn. Bovendien kan worden vastgesteld dat ook op de andere kanalen slechts uitzonderlijk een apart sluisrecht wordt geheven. Van alle onderzochte kanalen is dit enkel het geval voor wat betreft de Saint Lawrence Seaway.

¹⁰⁶ Somers, E., *Inleiding tot het internationaal zeerecht*, o.c., 348, nr. 187.

¹⁰⁷ Vitányi, B., *The international regime of river navigation*, o.c., 91.

¹⁰⁸ De tarieven zijn consulteerbaar via: <http://www.greatlakes-seaway.com/en/commercial/transiting/toll-schedule/index.html>.

9. Mogelijke alternatieven voor een sluisrecht

50. Hierboven werd reeds aangetoond dat het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen niet toelaat ten laste van de gebruikers een sluisrecht te heffen ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis.

In wat volgt zal worden onderzocht of een verhoging van de havengelden of de invoering van een zogenaamde “schaduwtol” een alternatief zou kunnen vormen. Tevens zal worden onderzocht of, naast de kosteloze infrastructuur, een zogenaamde “fast-lane” kan worden ingesteld voor het gebruik waarvan wel een vergoeding verschuldigd zou zijn.

9.1. De verhoging of aanwending van de havengelden

51. Als alternatief voor de heffing van een sluisrecht, zou kunnen worden overwogen de thans te Gent en/of Terneuzen geheven havengelden te verhogen. In dit verband dient nogmaals te worden gewezen op het hierboven¹⁰⁹ reeds besproken Verdrag van Brussel van 20 juni 1960¹¹⁰. In dit verdrag zijn bepalingen opgenomen omtrent de heffing van havengelden. Bij het heffen van havengelden in Terneuzen en Gent mag geen vlagdiscriminatie worden toegepast (artt. 44 en 49) en er mag geen havengeld worden geheven ten laste van doorvarende schepen (art. 50)¹¹¹. Bovendien bepaalt artikel 45 van het Verdrag van 20 juni 1960 dat het peil van de havengelden in Terneuzen zoveel mogelijk de hoogte van de Belgische havengelden moet benaderen. Deze verdragsbepalingen impliceren dat de verhoging van de havengelden er niet toe mag leiden dat er een (aanzienlijk) onevenwicht zou ontstaan tussen de havengelden in Gent en die in Terneuzen. Bovendien zijn havengelden ten laste van schepen in doorvaart sowieso niet toegelaten. Dit betekent dat een te Terneuzen op naar of van Gent doorvarende (en niet in Terneuzen halt makende) schepen geheven havengeld (dat per hypothese mede een nieuwe sluis financiert) onrechtmatig ware wegens schending van het Verdrag van 20 juni 1960.

Zelfs indien de in bedoeld Verdrag opgenomen randvoorwaarden in acht zouden worden genomen, dient erop te worden gewezen dat een verhoging van de havengelden ter financiering van de bouw en exploitatie van de sluis een wel erg doorzichtige manier lijkt om het verbod op een sluisrecht, voortvloeiend uit het Scheidingsverdrag en de bijhorende verdragsregelingen, te omzeilen.

Specifiek voor wat betreft de haven van Gent, zou een verhoging van de havengelden ter financiering van een zeesluis bovendien haaks staan op de uitgangspunten van het Vlaamse Havendecreet. Zoals hierboven¹¹² reeds werd aangegeven, wordt de bouw van zeesluizen op maritieme toegangswegen in principe immers gefinancierd door het Vlaams Gewest. Door in dit geval de bouw te financieren door een verhoging van de havengelden, zou de haven van Gent worden benadeeld ten opzichte van de overige Vlaamse zeehavens.

¹⁰⁹ Cf. *supra*, nrs. 19-20.

¹¹⁰ Verdrag 2 juni 1960 betreffende de verbetering van het kanaal van Terneuzen naar Gent en de regeling van enige daarmee verband houdende aangelegenheden, goedgekeurd bij Wet van 4 maart 1961, *B.S.* 30 december 1961.

¹¹¹ Van Hooydonk, E., “Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief”, in Van Hooydonk, E. (ed.), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen, o.c.*, (91), 119, nr. 23.

¹¹² Cf. *supra*, nrs. 34-37.

De verhoging van de havengelden ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis, dient dan ook te worden ontraden.

Ook het aanwenden van de nu reeds in de haven van Gent geheven havengelden voor de bouw van een nieuwe sluis, staat op gespannen voet met het Havendecreet. Dit zou immers eveneens indruisen tegen het principe dat de financiering van de bouw van zeesluizen op maritieme toegangswegen in principe ten laste van het Vlaams Gewest valt. Bovendien is het Gentse havenbestuur als lokaal bestuur niet bevoegd om de bouw van infrastructuur in het buitenland te financieren. Desgevallend zou het Gentse havenbestuur wel via een filiaal (dochtervennootschap), bij wijze van een marktconforme investering, kunnen bijdragen in de financiering van de bouw en latere exploitatie van de sluis.

9.2. De invoering van een schaduwtol

52. Als alternatief voor de heffing van een sluisrecht, zou eveneens kunnen worden gedacht aan de invoering van een schaduwtol. Schaduwtol is een vorm van tolheffing waarbij de tol niet door de gebruiker van de betrokken infrastructuur wordt betaald, maar door een derde partij, doorgaans de overheid¹¹³. De schaduwtol is door de derde partij verschuldigd a rato van het gebruik dat van de betrokken infrastructuur wordt gebruikt. In casu zou een schaduwtol erop neerkomen dat de Vlaamse en/of Nederlandse overheid aan de financier en beheerder van de nieuwe sluis een vergoeding betalen voor elk vaartuig dat gebruik maakt van de nieuwe sluis.

Een dergelijke schaduwtol legt geen financiële last op aan het scheepvaartverkeer en is dan ook niet strijdig met het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Er lijken dan ook geen juridische bezwaren te bestaan tegen de invoering van een schaduwtol ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis. Een schaduwtol die ten laste zou worden gelegd van de verzenders of ontvangers van goederen, of van langs het kanaal of in de erlangs gelegen haven gevestigde bedrijven, lijkt moeilijk verenigbaar met de geest van de besproken verdragsregelingen en van het Vlaams Havendecreet. In dat geval zou de schaduwtol immers onrechtstreeks het scheepvaartverkeer treffen.

9.3. Het instellen van een betalende “fast-lane”

53. Als alternatief zou kunnen worden overwogen om naast het bestaande sluisencomplex, een nieuwe sluis te bouwen waarin een snelle behandeling van de schepen zou worden gewaarborgd. Voor het gebruik van deze sluis zou dan een vergoeding worden gevraagd, terwijl het gebruik van de nu bestaande sluisen kosteloos zou blijven.

Een dergelijk alternatief lijkt, alleszins voor wat betreft zeegaande schepen, strijdig met het internationaal statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, wordt in het Scheidingsverdrag, in het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842 en in de latere wijziging van dit Verdrag door het Verdrag van 24 oktober 1957 immers bijzonder ruim geformuleerd. Het kosteloze karakter van de vaart op het kanaal wordt gewaarborgd aan alle “schepen varende langs het kanaal van Terneuzen

¹¹³ Omtrent zogenaamde “shadow tolls”, zie o.m. Grimsey, D. en Lewis, M.K., *Public Private Partnerships*, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2007, 61 e.v.

om zich van uit de zee naar België te begeven of vice versa”. Er wordt in geen enkele uitzondering voorzien voor wat betreft nieuwe (of snellere) infrastructuur waarvan door deze schepen gebruik zou worden gemaakt.

Voorts blijkt uit de wijze waarop de verdragspartijen het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag hebben uitgevoerd, dat de kosteloosheid zich ook uitstrekt tot nieuwe en verbeterde infrastructuur. In alle verdragen waarin een regeling werd getroffen omtrent de bouw van een nieuwe, grotere sluis, werden de hieraan verbonden kosten immers verdeeld tussen België en Nederland, zonder dat een heffing ten laste van de gebruikers werd ingevoerd. In het Verdrag van 24 oktober 1957 werd bovendien bevestigd dat, behoudens voor wat betreft de loodsgelden, zeegaande vaartuigen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan geen enkele heffing kunnen worden onderworpen, en i.h.b. dat de schepen voor de bediening van sluisen "niet onderworpen zijn aan de betaling van enig recht, tol of beloning, van welke naam of soort ook". Op het ogenblik dat dit Verdrag werd gesloten, waren op het kanaal reeds verschillende nieuwe sluisen gebouwd die niet bestonden ten tijde van het Scheidingsverdrag of het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842. Ook voor wat betreft deze nieuwe infrastructuur, werd in het Verdrag van 24 oktober 1957 in geen enkele uitzondering voorzien op het principe van de kosteloze vaart voor zeegaande schepen.

Uit deze eenduidige en constante verdragspraktijk blijkt aldus dat het in het Scheidingsverdrag verankerde verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, eveneens toepasselijk is op nieuw aangelegde infrastructuur. Krachtens artikel 31, lid 3 van het Weense Verdragenverdrag¹¹⁴ moet bij de interpretatie van een verdrag immers o.m. rekening worden gehouden met de wijze waarop de verdragspartijen aan het verdrag uitvoering hebben verleend¹¹⁵. Deze bepaling luidt als volgt:

“Behalve met de context dient ook rekening te worden gehouden met:

- a) iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen;
- b) ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan;
- c) iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.”

De interpretatieregels neergelegd in het Verdragenverdrag zijn luidens artikel 4 van dit Verdrag weliswaar slechts toepasselijk “op verdragen gesloten door staten na zijn inwerkingtreding voor die Staten”, doch dit betekent geenszins dat de geciteerde interpretatieregels niet dienstig zou zijn voor de interpretatie van het Scheidingsverdrag en het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842. De regels neergelegd in het Verdragenverdrag worden doorgaans immers geacht een weerspiegeling te zijn van het internationale gewoonterecht terzake, waardoor ze ook buiten het formele toepassingsgebied van het Verdrag kunnen worden toegepast¹¹⁶.

¹¹⁴ Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, goedgekeurd bij Wet van 10 juni 1992, B.S. 25 december 1993.

¹¹⁵ Aust, A., *Modern treaty law and practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, 191.

¹¹⁶ *Ibid.*, 10 e.v.

Er kan dan ook worden geconcludeerd dat uit de constante verdragspraktijk van België en Nederland blijkt dat, behoudens voor wat betreft loodsgelden, het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, eveneens geldt voor het gebruik van nieuw aangelegde, verbeterde infrastructuur. Het creëren van een zogenaamde “fast-lane” voor het gebruik waarvan zou moeten worden betaald, lijkt met het internationale statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen dan ook niet verenigbaar.

10. Algemene besluiten

54. Het Belgisch-Nederlands Scheidingsverdrag van 1839 beheerst nog steeds in grote mate het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen. Artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag liet toe dat Nederland op de Westerschelde een “enig recht” hief ten laste van schepen die zich vanuit de volle zee, via de Schelde of via het Kanaal Gent-Terneuzen, naar België begaven en *vice versa*. Voorts bepaalt artikel 10 van het Scheidingsverdrag dat de rechten die worden geheven op de kanalen, gematigd dienen te zijn. Uit de diplomatieke documenten betreffende het Scheidingsverdrag blijkt dat de gematigde rechten waarvan sprake in artikel 10 van het Verdrag, geen betrekking hebben op zeevarende schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze schepen kunnen immers enkel worden onderworpen aan het “enig recht” op de Westerschelde bedoeld in artikel 9, § 3 van het Scheidingsverdrag. Op het Kanaal Gent-Terneuzen kunnen zeegaande schepen niet aan enige bijkomende heffing worden onderworpen. Dit blijkt eveneens uit het Uitvoeringsverdrag van 5 november 1842, waarin uitdrukkelijk wordt gestipuleerd dat voor de doorvaart van het kanaal en voor de bediening van de bruggen en sluisen op het kanaal, aan de zeegaande schepen geen enkele heffing kan worden opgelegd. In het Verdrag van Brussel van 24 oktober 1957 werd dit nogmaals bevestigd: een uitzondering op het principiële verbod werd slechts voorzien voor wat betreft de loodsgelden. Het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, is overigens volledig in lijn met de primordiale doelstelling van de bepalingen in verband met de verkeersverbindingen opgenomen in de Weense Slotakte en in het Scheidingsverdrag. Deze bepalingen beoogden immers de handel aan te moedigen, onder meer door de scheepvaart te vergemakkelijken.

Aan deze principes wordt geen afbreuk gedaan in de verschillende verdragen die werden gesloten met het oog op de uitvoering van verbeteringswerken en de bouw van nieuwe sluisen op het Kanaal Gent-Terneuzen. Deze verdragen leggen de kosten steeds ten laste van België alleen of België en Nederland samen. Nergens werd in deze verdragen voorzien in de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de werken.

Evenmin wordt door de afschaffing van de scheldetol op de Westerschelde afbreuk gedaan aan het principieel kosteloze karakter van de doorvaart van het Kanaal Gent-Terneuzen voor zeegaande schepen. Meer zelfs, hoewel de Scheldetolverdragen op zich geen betrekking hebben op het statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, blijkt uit deze verdragen andermaal het fundamentele belang dat werd gehecht aan een kosteloze maritieme toegang voor de Belgische zeehavens. Het enige recht dat krachtens het Scheidingsverdrag door Nederland kon worden geheven, werd door de Scheldetolverdragen afgekocht en Nederland heeft zich ertoe verbonden, zowel tegenover België als tegenover de andere landen partij bij het “algemeen” Scheldetolverdrag, om in de toekomst geen nieuwe heffing, onder welke vorm ook, in te voeren.

Hieruit volgt dat het Scheidingsverdrag verhindert dat op het Kanaal Gent-Terneuzen een gebruikersheffing ten laste van zeevarende schepen zou worden ingevoerd ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis. Aangezien het Scheidingsverdrag een multilateraal

verdrag is dat eveneens rechten toekent aan andere landen dan België en Nederland, kan dit verdrag bovendien door België en Nederland onderling niet worden gewijzigd. Het Verdrag van 24 oktober 1957 waarin uitdrukkelijk in de mogelijkheid werd voorzien om op het Kanaal Gent-Terneuzen loodsgelden te heffen ten laste van zeegaande schepen, kan, gelet op het specifieke statuut dat steeds aan de loodsgelden werd toegekend, niet worden opgevat als een precedent waarbij België en Nederland bilateraal een uitzondering zouden hebben gemaakt op de in het Scheidingsverdrag neergelegde principes inzake de kosteloosheid van de scheepvaart op het kanaal.

55. In tegenstelling tot het Scheidingsverdrag zou het algemeen internationaal waterwegenrecht zich niet verzetten tegen de invoering van een gebruikersheffing. Algemeen wordt immers aanvaard dat heffingen ter dekking van de kosten gemaakt in het belang van de scheepvaart, mogen worden doorgerekend aan de gebruikers. Er kan overigens worden vastgesteld dat op tal van andere kanalen van internationaal belang, waarop nochtans de vrijheid van doorvaart eveneens wordt gewaarborgd, wel heffingen worden opgelegd aan het scheepvaartverkeer. Het Kanaal Gent-Terneuzen onderscheidt zich evenwel van deze andere kanalen, daar het Kanaal Gent-Terneuzen geen ‘doorvaartkanaal’ is, doch een kanaal dat toegang verschaft tot een zeehavencomplex waar in de regel door de schepen reeds havengelden verschuldigd zijn. Bovendien dient te worden vastgesteld dat ook op de andere kanalen slechts uitzonderlijk een apart sluisrecht wordt geheven. Van alle onderzochte kanalen is dit enkel voor wat betreft Saint Lawrence Seaway het geval.

Ook het Europese recht zou zich niet verzetten tegen de invoering van een kostendekkende gebruikersheffing ter financiering van een nieuwe sluis. Anderzijds bestaat er onder het Europese recht evenmin een verplichting om een dergelijke heffing ten laste van de gebruikers in te voeren. Bovendien worden publieke investeringen in algemene transportinfrastructuur, zoals sluisen, in de regel niet aangemerkt als staatssteun, daar ze de ganse scheepvaartgemeenschap ten goede komen.

56. Naast het gegeven dat de voorgenomen gebruikersheffing strijdig zou zijn met het Scheidingsverdrag, dient er tevens op te worden gewezen dat de heffing, die de haven van Gent zou benadelen ten opzichte van de andere zeehavens, moeilijk verenigbaar zou zijn met één van de uitgangspunten van het Vlaamse Havendecreet, met name het creëren van eenvormige werkingsvoorwaarden voor de havens. Om dezelfde reden zouden bezwaren kunnen worden geuit op grond van het Benelux-Verdrag, dat de harmonische ontwikkeling van de zeehavens tot doel stelt. Gelet op de vaagheid van deze bepaling, lijkt het evenwel eerder onwaarschijnlijk dat iemand zich dienstig op dit artikel zou kunnen beroepen teneinde de invoering van een gebruikersheffing ter financiering van de bouw en de exploitatie van een nieuwe sluis op het Kanaal Gent-Terneuzen te verhinderen.

57. Een verhoging van de havengelden ter financiering van de bouw en exploitatie van de sluis, lijkt een eerder doorzichtige manier om het verbod op een sluisrecht, voortvloeiend uit het volkenrechtelijk statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen, te omzeilen. Bovendien zou een dergelijke verhoging van de havengelden haaks staan op de uitgangspunten van het Vlaams Havendecreet.

Het creëren van een zogenaamde “fast-lane” voor het gebruik waarvan zou moeten worden betaald, lijkt evenmin verenigbaar met het internationale statuut van het Kanaal Gent-Terneuzen.

Uit de constante verdragspraktijk van België en Nederland blijkt immers dat, behoudens voor wat betreft loodsgelden, het verbod om zeegaande schepen op het Kanaal Gent-Terneuzen aan enige heffing te onderwerpen, eveneens geldt voor het gebruik van nieuw aangelegde, verbeterde infrastructuur.

De invoering van een schaduwtoelast ten laste van de Vlaamse en/of Nederlandse overheid lijkt wel een valabel alternatief voor de invoering van een sluisrecht. Een schaduwtoelast ten laste van vaarweggebruikers of bedrijven lijkt in te druisen tegen de toepasselijke verdragsrechtelijke regelingen en tegen de geest van het Vlaams Havendecreet.
