

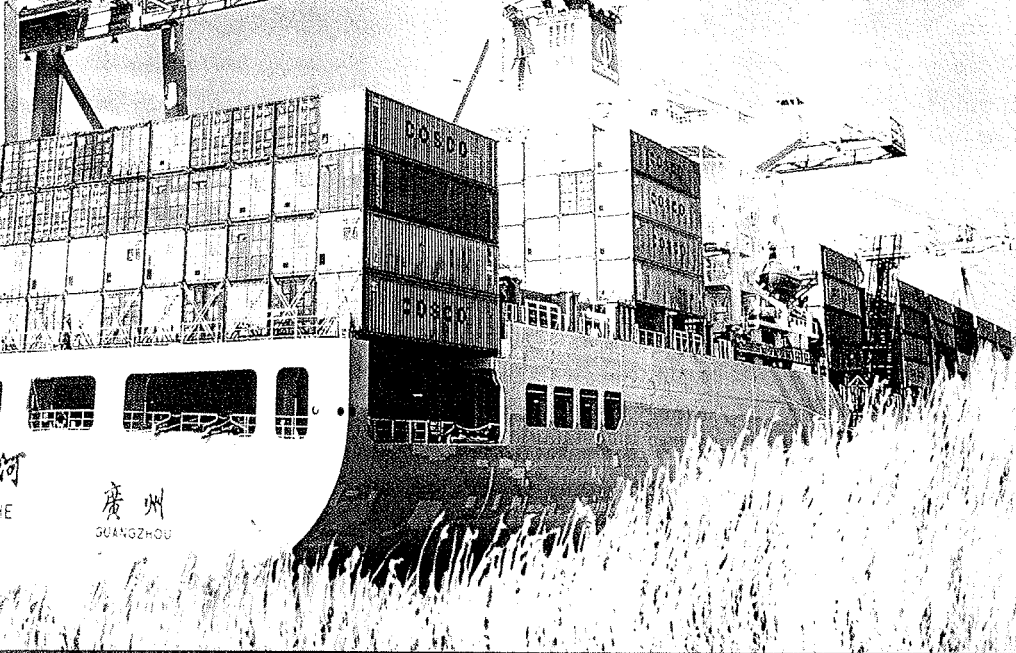


R

PROJECT
MAINPORTONTWIKKELING
ROTTERDAM

R
Bergen op
Moerdijk
Antwerpen (Haven)
A17

A16



Interimrapportage Op koers

PMR op koers

Interim-rapportage

Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Den Haag, 11 juni 1999

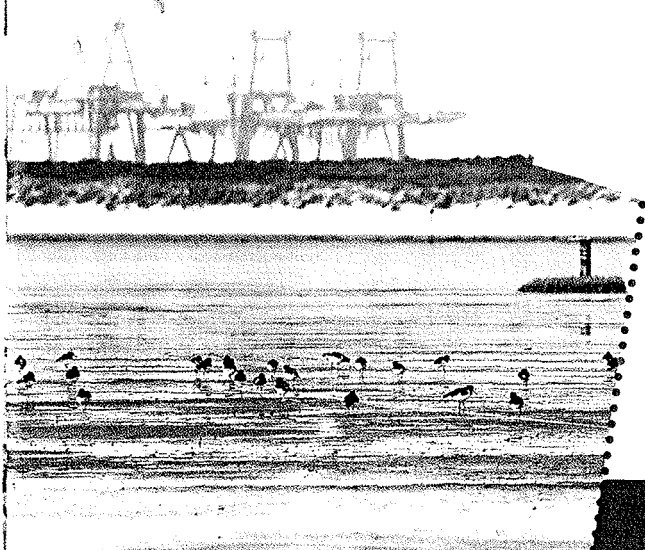


Inhoudsopgave

PMR op koers

1	Inleiding	4
1.1	Inhoud en bedoeling	4
1.2	Voorafgaande besluitvorming	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Visie op de mainport	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Omgevingsontwikkelingen	8
2.3	Ambities van het kabinet	9
2.4	Betekenis van de ambities voor de mainport Rotterdam	12
3	Referentiesituatie	16
3.1	Inleiding	16
3.2	Ruimtetekort voor haven en industrie	17
3.3	Situatieschets haven en industrie	22
3.4	Situatieschets stad	23
3.5	Situatieschets delta	23
4	Probleemvaststelling	26
5	Oplossingsrichtingen	28
5.1	Inleiding	28
5.2	Oplossingsrichtingen en potentiële varianten	28
5.2.1	Bestaand Rotterdams Gebied	29
5.2.2	Zuidwest-Nederland	32
5.2.3	Landaanwinning	41

6	Afwegingsproces	48
6.1	Inleiding	48
6.2	Het afwegingsproces	48
6.3	Politiek afwegingskader	48
7	Private betrokkenheid	50
7.1	Inleiding	50
7.2	Studieproject Private Betrokkenheid	50
8	Extern proces	54
8.1	Essenties procesbenadering	54
8.2	Doel van de procesbenadering	54
8.3	Procesconvenant	54
9	Samenvatting en Conclusies	56
9.1	Ambities van het kabinet	58
9.2	Referentiesituatie	58
9.3	Probleemvaststelling	59
9.4.1	Bestaand Rotterdams Gebied	59
9.4.2	Zuidwest-Nederland	60
9.4.3	Landaanwinning	60
9.5	Publiek-private samenwerking	62
9.6	Procesbenadering	62
9.7	Mijlpalen voor PMR	63



1

sing en de startnotitie PKB⁺/MER Mainportontwikkeling Rotterdam. Er wordt naar gestreefd de besluitvorming deze kabinets-

Inleiding

Deze interimrapportage geeft de koers aan die het kabinet voor ogen staat met PMR.

periode af te ronden." Hiermee is de nut- en noodzaakdiscussie over het tekort en de wenselijkheid dit op te lossen formeel beëindigd.

1.1 Inhoud en bedoeling

In het regeerakkoord van 1998 heeft het kabinet de ambitie uitgesproken om de besluitvorming over het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) tijdens deze kabinetsperiode af te ronden. Het kabinet wil de Tweede Kamer graag in een vroeg stadium betrekken bij de Planologische Kernbeslissing-plus (PKB⁺), die voor het project wordt opgesteld. Deze interimrapportage is bedoeld om de koers aan te geven die het kabinet voor ogen staat bij het nemen van een beslissing over het Project Mainportontwikkeling Rotterdam.

Deze koers houdt in:

- 1 Het kabinet voorziet bij gunstige economische groei en het achterwege blijven van extra inspanningen in de nabije toekomst een tekort aan ruimte in het huidige haven- en industriegebied van Rotterdam, met name voor de sectoren petrochemie, deep-sea containers en daarvan afgeleide distributie. De noodzaak om het ruimtetekort op te lossen wordt voldoende aangetoond geacht. In het regeerakkoord is over het ruimtetekort vastgelegd dat: "de positie van de mainport Rotterdam zal worden versterkt samen met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Het gesignaleerde ruimtetekort wordt opgelost. Uitgangspunt hiervoor is de projectbeslis-

- 2 Voor het oplossen van het ruimtetekort onderzoekt het kabinet de drie in de startnotitie aangegeven oplossingsrichtingen: Beter benutten van bestaand Rotterdams gebied, benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Zuidwest-Nederland (Moerdijk, Vlissingen, Terneuzen) en landaanwinning voor een nieuw haven- en industriegebied in de vorm van uitbreiding van de Maasvlakte. Inmiddels heeft het kabinet zicht op beloftevolle varianten. Verdere uitwerking ten behoeve van PKB⁺-deel 1, zal zich tot deze varianten beperken. De betreffende varianten worden in deze rapportage geschetst. Bij de uiteindelijke beoordeling van de varianten zal de 'nee, tenzij-afweging' uit het Structuurschema Groene Ruimte worden gemaakt, die noodzakelijk is bij ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur.
- 3 Voor het vervolg van PMR kiest het kabinet voor publiek-private samenwerking (PPS). Dit is in lijn met het streven in het regeerakkoord om te komen tot 'een gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk in Nederland'. Binnen een publiek-private samenwerking streeft het kabinet naar maximale private investeringen bij het oplossen van het ruimtetekort. Op basis van de kennis die is voortgekomen uit het Studieproject Private Betrokkenheid (SPB), heeft het kabinet voor het PPS-traject de volgende aanpak, het

'combinatiemodel', voor ogen. Het kabinet stelt een publiek programma van eisen op. De Tweede Kamer stelt dit programma van eisen vast. Op basis van dit document wordt een 'bidbook' opgesteld. Aan de hand van het bidbook vindt in twee stappen (eerst op profiel van potentiële consortia dan op inhoudelijke plannen) een Europese aanbesteding plaats voor de selectie van private partners. De ingediende voorstellen worden zowel inhoudelijk als financieel beoordeeld. De inhoudelijke beoordeling vindt plaats op basis van het programma van eisen. De door de consortia gevraagde rijksbijdrage zal onder andere op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de ingediende voorstellen worden afgewogen. Wordt een voorstel en consortium geselecteerd, dan richt de overheid samen met dat consortium een PPS-verband op dat PKB-deel 1 opstelt. Het kabinet blijft primair verantwoordelijk voor het uitbrengen van PKB⁺-deel 1. Gezien de betrokkenheid van veel factoren vóór PKB⁺-deel 1 kunnen de fasen van PKB⁺-deel 2 tot en met PKB⁺-deel 4 (van inspraak en adviezen tot en met het uiteindelijke regeringsbesluit) vlot worden doorlopen. Deze stappen in de PKB⁺-procedure blijven nadrukkelijk wel bestaan. In de PPS-aanpak is ruimte om wijzigingen die in deze fasen naar voren komen in te passen. Hiervoor worden wijzigings- en exitregelingen met het consortium afgesproken. Na het vaststellen van PKB⁺-deel 4 kan snel met de start van de uitvoering worden begonnen.

Het kabinet is akkoord met bovenstaande werkwijze en kiest daarmee voor een PPS-aanpak voor het vervolg van PMR. Voordat hiermee gestart wordt, wil het kabinet echter eerst met de Tweede Kamer overleggen over de inhoud en de consequenties van het voorgestelde

'combinatiemodel', waarbij private inbreng en de lopende PKB⁺-procedure met elkaar worden gecombineerd. In de Voortgangsrapportage PPS (april 1999) is uitgebreid ingegaan op de consequenties van PPS in een vroeg stadium van de planvorming. De uitkomsten van het debat in het parlement over de Voortgangsrapportage PPS worden meegenomen bij de uitwerking van het vervolgtraject van PMR. De feitelijke besluitvorming over de onderwerpen van PMR op Koers zal gestalte krijgen in PKB⁺-deel 1.

1.2 Voorafgaande besluitvorming

Op 16 april 1995 heeft het kabinet besloten het mogelijke ruimtetekort voor economische activiteiten in de Rotterdamse haven nader te bezien. Op basis hiervan is het project Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM) van start gegaan met de bedoeling het probleem in kaart te brengen en nut en noodzaak van het nemen van maatregelen te onderzoeken. Op 14 juli 1997 is de projectbeslissing genomen¹⁾. Essentieel onderdeel van de projectbeslissing is het besluit te zoeken naar een integrale oplossing voor het gesignaleerde ruimtetekort, waarbij het kabinet streeft naar een verantwoord evenwicht tussen een versterking van de mainport Rotterdam en een verbetering van de leefomgeving.

Bij de kamerbehandeling van de projectbeslissing is in december 1997 de motie Feenstra aangenomen, die nogmaals de nevenschiktheid van de twee onderdelen van de 'dubbele doelstelling', kwaliteit van de leefomgeving en mainportontwikkeling, benadrukt alsook de gelijkwaardige uitwerking van oplossingsrichtingen. Deze motie vraagt ook om aandacht voor de verhouding tussen publieke en private investeringen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24691, nr. 3.

Op basis van de projectbeslissing is in mei 1998 de startnotitie PKB⁺/MER Mainportontwikkeling Rotterdam verschenen. Als oplossingsrichtingen zijn gedefinieerd: Bestaand Rotterdams Gebied, Zuidwest-Nederland en Landaanwinning (deze laatste inclusief de realisatie van 750 ha natuur- en recreatiegebied).

De Tweede Kamer heeft op 16 juni 1998 de startnotitie besproken en de intenties ervan onderstreept. De doelstelling vermeld in de startnotitie is om te komen tot een besluit over "een integraal pakket van maatregelen dat:

- de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd, in Rijnmond en/of in Zuidwest-Nederland op te lossen;
- de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert door de mogelijkheden

te benutten die het oplossen van het ruimtetekort biedt."

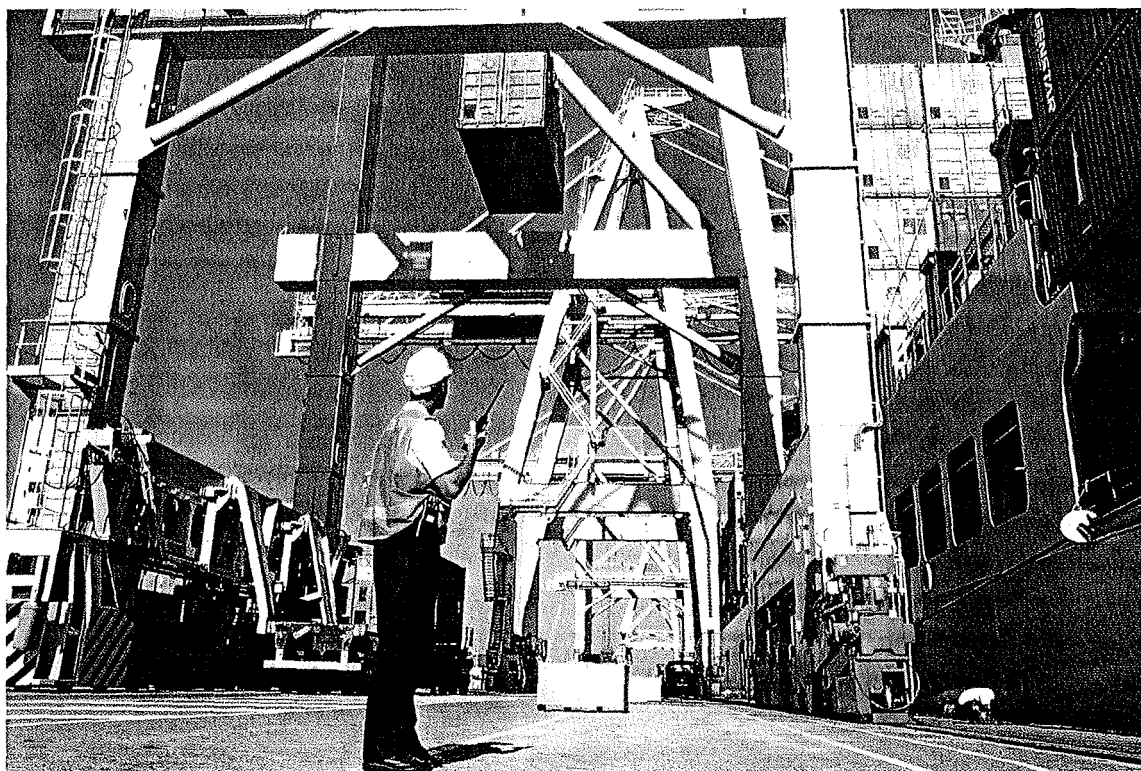
Deze doelstelling geeft aan "wat de reikwijdte is van PMR bij het realiseren van een kwaliteitsimpuls voor economie en leefomgeving. PMR richt zich immers op de mogelijkheden die er zijn wanneer er fysieke ruimte voor verdere ontwikkeling wordt gevonden."

1.3 Leeswijzer

De interim-rapportage PMR op Koers is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2: Visie op de mainport

Dit hoofdstuk geeft de kern van een nader uit te werken visie op de mainport Rotterdam en behandelt de ambities die het kabinet heeft bij de ontwikkeling van de mainport.



Faciliteren van processen en kanaliseren van informatiestromen.

Noodzakelijk vanwege de vele betrokkenen bij de ontwikkeling van Mainport Rotterdam.

Hoofdstuk 3: Referentiesituatie

Dit hoofdstuk schetst de situatie die zich bij ongewijzigd beleid in 2020 zal voordoen in het kerngebied Rotterdam.

Hoofdstuk 4: Probleemvaststelling

Een confrontatie tussen de visie en ambities uit hoofdstuk 2 en de referentiesituatie uit hoofdstuk 3, leidt tot een probleemvaststelling. Deze wordt beschreven in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 5: Oplossingsrichtingen

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige stand van zaken van de drie oplossingsrichtingen die binnen het Project Mainportontwikkeling Rotterdam worden onderzocht.

Hoofdstuk 6: Afwegingsproces

Dit hoofdstuk behandelt de afweegfactoren die het kabinet zal hanteren bij het nemen van het besluit dat in PKB⁺-deel 1 gepresenteerd zal worden. Ook wordt ingegaan op het proces dat daarbij gevolgd wordt.

Hoofdstuk 7: Private betrokkenheid

Dit hoofdstuk behandelt de manier waarop het kabinet binnen het Project Mainportontwikkeling Rotterdam vorm wil geven aan Publiek Private Samenwerking (PPS).

Hoofdstuk 8: Extern proces

In dit hoofdstuk komt het extern proces aan de orde, dat dient om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties bij PMR te waarborgen en optimaal te laten verlopen.

Hoofdstuk 9: Samenvatting en Conclusies

Dit hoofdstuk geeft het voorafgaande op hoofdlijnen weer.



2

structuur², de nota Milieu en Economie³ en de onlangs verschenen startnota Ruimtelijke Ordening 'De ruimte van Nederland'.

Visie op de mainport

De handel tussen andere wereld-delen en Europa heeft geleid tot een groeiende goederenstroom via de Nederlandse zeehavens.

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de kern weergegeven van een nader uit te werken visie op de mainport Rotterdam. Aan de orde komen achtereenvolgens:

- omgevingsontwikkelingen;
- ambities van het kabinet;
- consequenties van de ambities voor de mainport Rotterdam.

De hier gepresenteerde visie beperkt zich tot de probleemaafbakening van PMR. Voor een bredere visie op de ontwikkeling van de mainport Rotterdam wordt verwezen naar het Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM). In het kader van het BOM wordt thans een dergelijke visie ontwikkeld. Deze visie heeft een sturende werking voor PMR.

2.2 Omgevingsontwikkelingen

Bij het ontwikkelen van een visie op de mainport Rotterdam staat het streven centraal om een bestendige economische groei te combineren met een substantiële verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit gedachten-goed is verwoord in het Regeerakkoord, de brief 'Versterking van de ruimtelijk-economische

Mainportbeleid succesvol

Het Rotterdams havengebied heeft door zijn ligging en faciliteiten een unieke positie als knooppunt van mondiale goederenstromen en als vestigingsplaats voor daarmee samenhangende industriële en dienstverlenende activiteiten. Dankzij deze positie fungeert de Rotterdamse haven als belangrijke motor van de Nederlandse economie. Het haven-industriële complex vormt het kerngebied in een logistiek en industrieel netwerk van zeehavens, havengerelateerde activiteiten en verbindingen. Dit netwerk wordt in dit document aangeduid als de mainport Rotterdam. De Rotterdamse haven vormt, als belangrijkste knooppunt binnen het studiegebied van PMR, de kern in dit netwerk. De knooppunten Vlissingen, Terneuzen en Moerdijk hangen daar als aan Rotterdam complementaire havens nauw mee samen.

Het mainportconcept, waarin de transport- en logistieke functie van de Nederlandse mainports wordt erkend als een belangrijke aanjager van de nationale economie, is een succesvol antwoord geweest op de economische malaise begin jaren tachtig. Investeringsimpulsen ter versterking van de mainport Rotterdam hebben geleid tot de beoogde economische groei en werkgelegenheid voor Nederland. De ruimtelijk-economische structuur van Nederland als distributieland is verbeterd. Het haven- en industriegebied van Rotterdam heeft daarin als economische motor belangrijke uitstralings-

² Tweede Kamer, 1996-1997, 25017, nr. 1.

³ Tweede Kamer, 1996-1997, 25405, nr. 1.

effecten naar de rest van Nederland. Europese distributie- en servicecentra hebben een plaats gevonden in Nederland. De keuze voor een verdere ontwikkeling van haven en havengelieerde activiteiten heeft er mede toe geleid dat de mainport Rotterdam haar voorhoedepositie in Europa behouden heeft.

In de haven van Rotterdam hebben de traditioneel krachtige sectoren hun marktpositie in een sterk concurrerende internationale markt kunnen behouden door kostenbesparing en verhoging van de arbeidsproductiviteit. De bijdrage in absolute zin van deze sectoren aan de werkgelegenheid is in dit gebied evenwel teruggelopen.

In toenemende mate is bij de mainport-ontwikkeling aandacht besteed aan een kwalitatief betere inpassing van bedrijfsactiviteiten en aan een beperking van negatieve milieu-effecten. Met name bij de procesindustrie zijn grote verbeteringen gerealiseerd bij het beperken van omgevingshinder. Keerzijde van de groei van bedrijfsactiviteiten is een toename van congestie door woon-werkverkeer, nadelige milieu-effecten van het wegverkeer en een toenemend ruimtebeslag door infrastructuur en bedrijvigheid.

Wereld in verandering

Zowel de economische als maatschappelijke omgeving zijn aan voortdurende verandering onderhevig. Technologische ontwikkelingen en dynamiek, zoals in de informatie- en communicatietechnologie, dragen daar mede aan bij. De mondialisering van de economische ontwikkelingen heeft krachtig doorgezet. De internationale economische concurrentie en marktwerking zullen in de toekomst verder verscherpen; zowel voor bedrijfsleven, regio's als steden. Extra zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving is een steeds belangrijkere waarde bij investeringsbeslissingen van zowel overheid

als private partijen. Zorgvuldig en verantwoord omgaan door de huidige generatie met de schaarste in ruimte, met de natuur en met de kwaliteit van woon- en leefmilieu is van groot belang voor toekomstige generaties. Ook internationaal zijn afspraken gemaakt over een duurzame economische ontwikkeling. De belangen van Nederland, de bevolking, het bedrijfsleven en van de mainport Rotterdam zijn bij de start van het nieuwe millennium anders dan in de jaren tachtig en negentig. Het zodanig afstemmen van die belangen dat de maatschappij daar duurzaam wel bij vaart, vormt de opgave. Tijdige herkenning van en anticipatie op veranderende eisen is een cruciale factor geworden bij het kiezen van een ontwikkelingsstrategie voor de komende decennia.

2.3 Ambities van het kabinet

Op basis van het regeerakkoord en van bestaande politieke doelstellingen zijn er ambities geformuleerd voor de versterking van de mainport Rotterdam. Deze dienen als leidraad bij het inspelen op maatschappelijke en economische ontwikkelingen. In de volgende paragraaf worden deze ambities uitgewerkt tot consequenties voor de mainport Rotterdam. De ambities luiden:

- 1 Versterking van de positie van Nederland als internationaal handels- en industrieland, waarin havens en steden opereren op een vraagmarkt.

De internationale handelstraditie is het historisch fundament van ons economisch en maatschappelijk succes. De positie als internationaal handelscentrum moet dan ook worden behouden en versterkt. De handel tussen andere werelddelen en Europa heeft geleid tot een groeiende goederenstroom via de Nederlandse zeehavens. Dit betreft zowel import als export van goederen. De

handel en verwerking van goederenstromen leveren werkgelegenheid en inkomen op en bieden kansen voor andere vormen van bedrijvigheid, zoals de procesindustrie in de zeehavens, logistieke dienstverlening, distributie- en servicecentra, secundaire productiecentra, kenniscentra en zakelijke dienstverlening in Nederland.

De optimale bereikbaarheid van Nederland in het algemeen en meer specifiek van de mainport Rotterdam is een belangrijke voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de mainport binnen de nationale economie. Een optimale bereikbaarheid zal hand in hand moeten gaan met een duurzame ontwikkeling van het goederenvervoer.

Landen, regio's, steden, havens en bedrijven-terreinen opereren op een markt met een scherpe, internationale concurrentie. Het is een vraagmarkt, geen aanbodmarkt. Het ligt bovendien niet in de verwachting dat deze verhouding op afzienbare termijn zal omslaan. Dit impliceert dat er beperkte sturingsmogelijkheden zijn voor de overheden om bedrijfsvestiging af te dwingen. De inspanningen van overheden zullen zich vooral moeten richten op de randvoorwaarden die bedrijven stellen aan het kiezen van een vestigingslocatie. De randstad met de mainports Rotterdam en Schiphol heeft een groot potentieel. Het is één van de top-

regio's in Europa met een positieve uitstraling op de rest van Nederland.

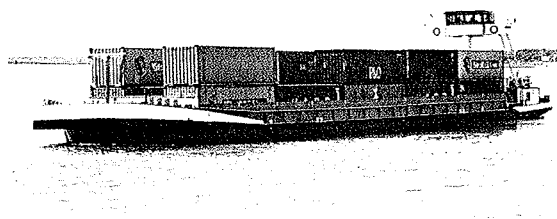
Ook voor wat betreft de maatschappelijke vraag naar kwaliteit van wonen, werken, recreëren, ruimte en natuur is er sprake van een vraagmarkt. Samenwerking met betrokken belangengroepen en bedrijfsleven biedt de beste kans op ontwikkeling van duurzame oplossingen.

2 Niet afwachten, maar pro-actief inspelen op vernieuwing.

Een passieve, afwachtende houding leidt op zijn best tot reactie. In de huidige, dynamische samenleving is dat onvoldoende. Flexibel inspelen op vernieuwingen en gebruik maken van de voorhoedepositie van mainport Rotterdam zijn een vereiste. Een dergelijke houding mag worden verwacht van zowel de overheid als van het bedrijfsleven en van de betrokken maatschappelijke organisaties.

3 Kiezen voor toegevoegde waarde en verhoging van de kennisintensiteit.

Nederland wil meer waarde halen uit de goederenstromen door de ontwikkeling van toegevoegde waarde-activiteiten rond bepaalde goederenstromen of -ketens te stimuleren. Het betreft enerzijds servicediensten en anderzijds kennisdiensten. Servicediensten zijn bijvoorbeeld Europese distributiecentra, secundaire productiebedrijven en betere serviceverlening door inzet van informatie- en communicatietechnologie. Kennisdiensten betreffen researchcentra en zakelijke dienstverlening op het vlak van logistiek, procesindustrie, transporttechnologie en duurzame energie. De voorhoedepositie van de mainport Rotterdam, het opleidings- en kennisniveau, de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en internationale oriëntatie van Nederland bieden hiervoor goede aanknopingspunten.



Containervervoer door de binnenvaart op de Nieuwe Waterweg.



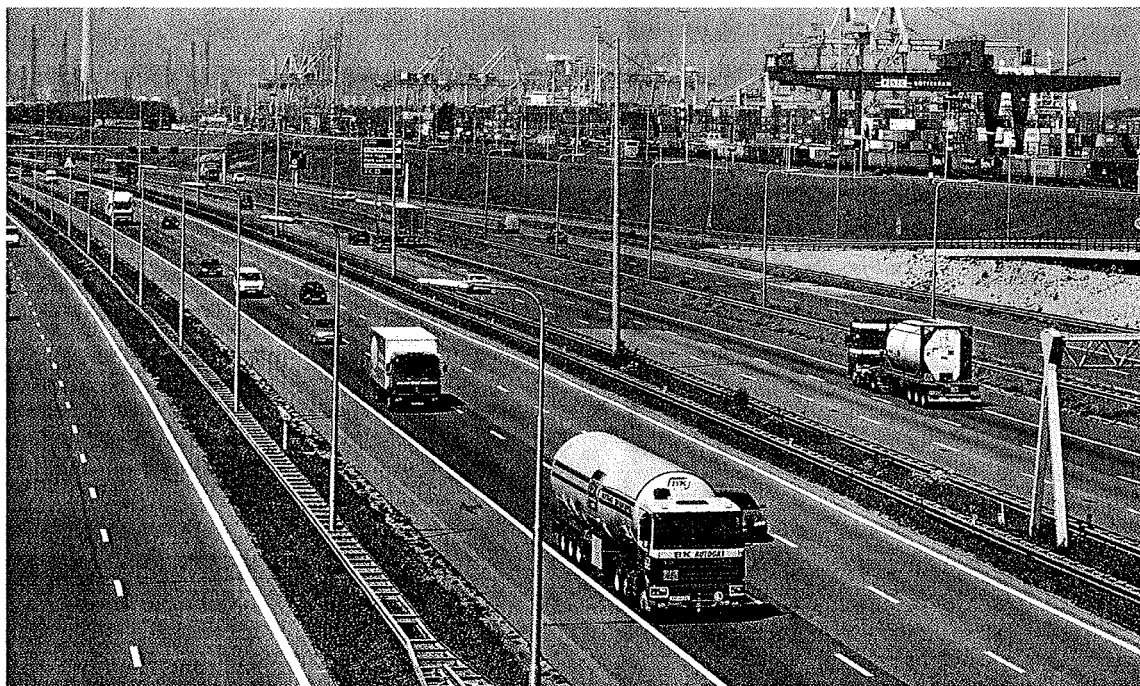
Maassluis: uitzicht over de stormvloedkering en de Nieuwe Waterweg.

- 4 Kiezen voor duurzame ontwikkeling betekent zorgen voor de kwaliteit van de leefomgeving.
- De Nederlandse overheid streeft naar een duurzame ontwikkeling: een ontwikkeling die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen ook in hun behoeften te voorzien. Dit betekent verantwoord omgaan met grondstoffen, energie, water, biodiversiteit, mobiliteit en ruimte. Duurzaamheid betekent ook kiezen voor werkgelegenheid gericht op de toekomst. Het kabinet kiest voor een beter evenwicht tussen economie en milieu. Kwantiteit zonder kwaliteit heeft in de nabije toekomst nauwelijks meer overlevingskansen. In de mondiale concurrentie is het juist de kwaliteit waarmee Nederland zich kan onderscheiden ten opzichte van anderen.

De kwaliteit van de leefomgeving is een belangrijke ontwikkelingsfactor. Verpauperende wijken, achtergestelde gebieden qua

woon- en recreatiemogelijkheden en overlast in de vorm van geluid, stof en stank zijn maatschappelijk en economisch ongewenst. Steden dienen vitaal en levend te zijn met een gezonde en weerbare sociaal-economische structuur. De directe stedelijke omgeving dient voldoende ruimte en kwaliteit te bieden voor groen, natuur, landschap, recreatie en ontspanning. Alleen een perspectief op een kwalitatief aantrekkelijke leefomgeving schept voorwaarden voor duurzame bedrijfsvestiging in bepaalde regio's en steden.

- 5 Mainportontwikkeling vereist samenspel van bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en overheden.
- Om tot duurzame, marktgerichte en maatschappelijk verantwoorde oplossingen te komen is een goed samenspel vereist tussen bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en overheden. Dit samenspel vraagt van elk van deze partijen commitment en inzet van middelen.



De mainport Rotterdam heeft zich ontwikkeld tot een netwerk van havens en bedrijventerreinen in Nederland en Europa met een sterke Europese en mondiale concurrentiepositie.

2.4 Betekenis van de ambities voor mainport Rotterdam

Het verwezenlijken van genoemde ambities vraagt de volgende investeringen in de toekomst van de mainport Rotterdam:

- het versterken van de mainport Rotterdam als netwerk;
- het verbreden van de economische structuur door meer diensten aan Nederland te binden;
- het versterken van locatiegebonden kernactiviteiten;
- het versterken van de samenhang tussen haven, stad en delta.

Versterken van de mainport Rotterdam als netwerk

De mainport Rotterdam heeft zich ontwikkeld tot een netwerk van havens en bedrijventerreinen in Nederland en Europa met een sterke Europese en mondiale concurrentiepositie. Rotterdam vormt de kern in dit netwerk. Op

bedrijfsniveau is eveneens sprake van netwerkvorming door middel van fusies, samenwerking en allianties. De ambitie van het kabinet is om de netwerkfunctie van de mainport verder te versterken, met Rotterdam als kerngebied van diverse nauw gerelateerde zeehavengebieden en bedrijventerreinen in Nederland.

De zeehavengebieden in Zuidwest-Nederland (Moerdijk, Vlissingen en Terneuzen) maken thans in meer of mindere mate deel uit van het netwerk. Het kabinet wil de potentie van deze gebieden optimaal benutten, gebruikmakend van de dynamiek in het corridorgebied tussen Rotterdam en Antwerpen.

Locatiegebonden kernactiviteiten versterken

Het kerngebied Rotterdam onderscheidt zich van andere zeehavengebieden in Europa door de combinatie van een uitstekende bereikbaarheid vanaf zee, de multimodaliteit van de verbindingen (kustvaart, binnenvaart, buisleidingtransport, railtransport, wegtransport, luchtvracht via

Schiphol) en een economisch sterk, dichtbevolkt, geïndustrialiseerd achterland in Noordwest-Europa. Dit heeft geleid tot een vooraanstaande positie in de overslag van containers en bulkgoederen, in de procesindustrie en in de olie-opslag. Verkenningen laten een verdere volumegroei in containers zien en een toenemende clustering in de procesindustrie. Schaalvergroting in het transport van containers en clustering in de procesindustrie bieden mogelijkheden voor:

- industriële ecologie;
- het sluiten van kringlopen;
- ketenbeheer;
- een hoog aandeel van duurzame vervoerswijzen;
- duurzame innovatie.

Het kabinet zet in op het vasthouden, vernieuwen en uitbouwen van locatiegebonden activiteiten rond containerstromen, bulkgoederen en de procesindustrie. Zowel economisch als maatschappelijk is het gewenst deze activiteiten voor Nederland te behouden en te versterken. De ambitie is om de locatiegebonden activiteiten zodanig te vernieuwen en te innoveren dat de milieudruk bij een economische groei vermindert.

Meer diensten binden aan Nederland

Het kabinet heeft de ambitie om meer kennis- en servicediensten aan Nederland te binden, die een relatie hebben met de haven- en industrie-activiteiten van de mainport Rotterdam en waarde toevoegen aan de goederenstroom. Deze diensten kunnen in principe vanuit vele plaatsen worden geleverd. Vestiging in het vooraanstaande haven- en industrie-complex van Europa blijft echter altijd aantrekkelijk. Vanuit de ambitie om deze diensten aan Nederland te binden ter verbreding van de economische structuur van het kerngebied Rotterdam en ter stimulering van de werkgelegenheid, is een sterk en innovatief haven- en industrie-complex en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving gewenst.

Versterken van de samenhang tussen haven, stadsregio en delta

De aantrekkelijkheid van de mainport Rotterdam wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van de faciliteiten voor haven, industrie en overige bedrijvigheid. In een internationale vraagmarkt is ook de kwaliteit van de leefomgeving van toenemend belang. Onder kwaliteit van de leefomgeving worden zowel het woon- en leefmilieu als het natuurlijk milieu verstaan, terwijl ook bovenlokale en bovenregionale milieu-aspecten relevant zijn. Het tweede deel van de dubbele doelstelling van PMR heeft daarom betrekking op het versterken van de ruimtelijke kwaliteit, van natuur en recreatie en van de milieukwaliteit. Milieukwaliteit is aan de orde bij zowel de haven, als bij de stadsregio en het gebied dat wordt samengevat als de delta. In de delta zijn de ambities vooral gericht op de ontwikkeling van grootschalige nieuwe natuur en vergroten van de mogelijkheden voor recreatie.

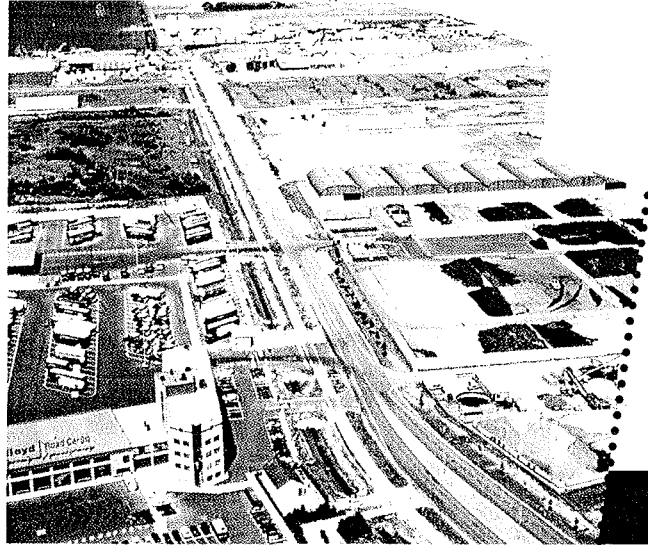
Het kerngebied Rotterdam heeft een onvoldoende aantrekkelijk woon- en vestigingsmilieu, met een negatief woonimago, een onevenwichtige en eenzijdige bevolkingssamenstelling en arbeidsaanbod en slecht herkenbare natuur-, landschaps- en recreatieve waarden. In de toekomst worden deze omgevingswaarden nog belangrijker. Het moet voorkomen worden dat de regio Rotterdam in een negatieve spiraal geraakt. Door afnemende tolerantie van bewoners voor bedrijvigheid in de stadsregio treedt er een verplaatsing op van bedrijvigheid naar het westen en komt er ruimte vrij voor andere functies. Zo ontstaan kansen voor kleinschalige bedrijvigheid die minder hinder veroorzaakt en voor nieuwe, kwalitatief betere woonmilieu's dicht tegen het centrum van de stadsregio. Het betekent ook kansen voor nieuwe werkgelegenheid.

Het kerngebied Rotterdam heeft in vergelijking met andere stedelijke regio's in de randstad een grote diversiteit aan landschapstypen: veenweidegebieden, zeekleigebieden, rivierengebied, oude zeearmen, duinen, strand en zee. In het rivierengebied en kustgebied zijn natuurlijke processen als erosie en sedimentatie nog aanwezig. Zij kunnen voor nieuwe dynamiek zorgen bij natuur- en landschapsontwikkeling. Tevens is een grote variëteit aan watersystemen in de regio aanwezig, welke meer benut kan worden voor economische en maatschappelijke doeleinden. Voor de ontwikkeling van aantrekkelijke en internationaal aansprekende woon-, recreatie- en natuurgebieden biedt de regio meer dan voldoende kansen. Deze dienen echter wel tijdig opgepakt te worden.

Ook in een groter ruimtelijk verband, inclusief Zuidwest-Nederland, is een evenwicht in ruimtelijke kwaliteit voor woongebieden, werkgebieden en landelijke gebieden gewenst. Er dient ruimte te zijn voor de ontwikkeling van woningbouw en bedrijvigheid, maar ook de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten moeten versterkt en veilig gesteld. De ambitie van het kabinet is om meer evenwicht aan te brengen in de toekomstige ruimtelijke kwaliteit van de mainport Rotterdam, zowel wat betreft de stedelijke en de natuurlijke omgeving als het haven- en industriegebied.



Voorns Duin met aan de horizon de Maasvlakte.



*De Mainport
Rotterdam bestaat
uit een variëteit
aan locaties en
verbindingen.*

3

benutten die het oplossen van het ruimte-tekort biedt." Om zicht te krijgen op de ruimtelijke knelpunten, is de situatie verkend die zich

Referentiesituatie

3.1 Inleiding

Om het ruimtetekort te kunnen vaststellen is naast een visie op de gewenste ontwikkeling van de mainport Rotterdam ook een beeld van de referentiesituatie nodig, ofwel de situatie in 2020 bij ongewijzigd beleid. Hierna volgt een beschrijving van de referentiesituatie voor de haven van Rotterdam. De haven van Rotterdam is in de projectbeslissing en in de startnotitie door het kabinet aangemerkt als probleemgebied en staat daarom centraal in de beschrijving van de referentiesituatie. De beschrijving van de referentiesituatie is gebaseerd op een aantal afgeronde en lopende studies en is bedoeld om gevoel te krijgen voor de problematiek, niet als gedetailleerde uiteenzetting over de toekomstige situatie.

Voor de ontwikkeling van een mainport is ruimte een cruciale factor. In de startnotitie van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is dan ook als doelstelling geformuleerd een pakket maatregelen op te stellen dat "de positie van de mainport Rotterdam versterkt door het ruimtetekort voor haven- en industriële activiteiten, dat in het Rotterdamse havengebied is gesignaleerd in Rijnmond en/of in Zuidwest-Nederland op te lossen" en dat in relatie met deze ruimtelijke oplossingen "de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond verbetert, door de mogelijkheden te

over enige decennia kan voordoen, gegeven een voortgaande ontwikkeling van de bevolking en de welvaart. Daarbij is gebruik gemaakt van een drietal (CPB-)scenario's. Uiteraard is het daarin geschetste beeld per definitie onzeker.

Drie ruimtevragers

Het havengebied van Rotterdam kent drie grote ruimtevragers:

- haven en industrie
- stad(sregio)
- delta

Deze ruimtevragers vertegenwoordigen elk een invalshoek van het probleem van de schaarse ruimte in en om de haven van Rotterdam, waar PMR zich over buigt. In het kort gaat het om de volgende aspecten van het ruimteprobleem:

- Haven en industrie: het belangrijkste onderwerp voor haven en industrie is de tijdige beschikbaarheid van ruimte voor economische ontwikkelingen, binnen het kader van veranderende eisen die gesteld worden aan de kwaliteit van de leefomgeving.
- Stad(sregio): de regio Rotterdam heeft ruimte nodig om uit te breiden. Daarnaast wordt gestreefd naar de verbetering van de milieu- en omgevingskwaliteit in combinatie met een versterking van de stedelijke economie. PMR richt zich op gebieden waar haven en industrie samenkomen met stedelijke functies en daarbinnen, zoals in de startnotitie geformuleerd, "op de mogelijkheden die er zijn wanneer er fysieke ruimte voor verdere ontwikkeling wordt gevonden."

- Delta: dit gebied vraagt ruimte voor de ontwikkeling van grootschalige nieuwe natuur en voor uitbreiding van recreatiemogelijkheden in het overgangsgebied van rivier naar zee. Beide zijn nodig zowel om aan het tweede deel van de dubbele doelstelling, verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, inhoud te geven en als om de bestaande kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen.

In het navolgende wordt eerst het ruimtekort voor haven en industrie verkend. Daarna wordt de referentiesituatie beschreven voor de drie ruimtevragers, inclusief een globale indicatie van de ruimtebehoefte.

3.2 Ruimtekort voor haven en industrie

De mainport Rotterdam bestaat uit een variëteit aan locaties en verbindingen. Het ruimtekort manifesteert zich in het haven- en industriegebied van Rotterdam, het kerngebied van de Rotterdamse mainport. Het tekort wordt veroorzaakt door:

- 1 autonome interne ontwikkelingen van haven en industrie;
- 2 nieuwe vormen van bedrijvigheid en productiewijzen;
- 3 westwaartse uitbreiding van stadsregio en stedelijke economie;
- 4 afnemende tolerantie van de bevolking voor hinder van industrie en verkeer.

1 Autonome interne ontwikkelingen van haven en industrie

De havenbeheerder van het kerngebied, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR), geeft al enige tijd aan dat er in toenemende mate ruimtelijke knelpunten zullen optreden bij de ontwikkeling van het Rotterdamse

haven- en industriegebied. Ruim voordat deze knelpunten fysiek merkbaar zijn en er 'nee' moet worden verkocht, zal desgewenst moeten worden besloten tot oplossing van het ruimtetekort. Hierbij zal een grote mate van onzekerheid geaccepteerd moeten worden over de toekomstige ontwikkelingen van de economie in het algemeen en van de haven- en industriecomplexen in het bijzonder. Om deze onzekerheid te expliciteren is gebruikt gemaakt van drie CPB-scenario's. Het Global Competition-scenario (GC-scenario), het European Coordination-scenario (EC-scenario) en het Divided Europe-scenario (DE-scenario). Deze scenario's beschrijven ontwikkelingen die zich zouden kunnen voordoen. Of één van de scenario's zich ooit voor zal doen ligt nagenoeg geheel buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Wel zal de regeringsdoelstelling van een bestendige economische groei voor de komende jaren aanzienlijk makkelijker haalbaar blijken wanneer de wereld zich ontwikkelt volgens het GC-scenario, dan wanneer dat gebeurt volgens het EC- of DE-scenario. In het DE-scenario zijn veel stimulerende maatregelen nodig en zelfs dan is een neerwaartse bijstelling van de doelstelling op termijn waarschijnlijk noodzakelijk.

Het GHR heeft de uitgangspunten van de CPB-scenario's gebruikt voor de meest recente toekomstverkenningen van overslag, opslag en verwerking van goederen in het Rotterdamse haven- en industriecomplex⁴. Deze toekomstverkenningen zijn vertaald naar de bijbehorende ruimtevraag. Wanneer de ruimtevraag wordt afgezet tegen het bruikbare areaal aan haven- en industrie-terreinen, resulteert het (toekomstige) tekort. In het GC-scenario zijn het vooral petro-

4 Verkenningen 2020; GHR, juni 1998.

chemie, deepsea containers en afgeleide distributie die de groei en daarmee de ruimtelijke knelpunten veroorzaken. In het EC-scenario is dit ook het geval, maar daar groeit de petrochemie minder, waardoor de ruimtevraag zowel absoluut als relatief minder is. Op deze 'Verkenningen 2020' van het GHR heeft het Centraal Planbureau (CPB) een contra-expertise⁵ uitgevoerd in de vorm van een analyse van de verschillen met een eigen studie uit de voorgaande projectfase, de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM)⁶.

In tabel 1 zijn de extremen (minimum en maximum) weergegeven van het ruimtetekort in het jaar 2020, zoals die uit de Verkenningen van het GHR en de contra-expertise van het CPB naar voren komen. Het resulterende ruimtetekort varieert tussen 1260 en 0 hectare (bij een sterk tegenvallende economische groei). Volgens de studies kan er op zijn vroegst rond 2004 een ruimtetekort optreden.

Zowel in de berekeningen van het CPB als het GHR is sprake van een vergelijkbare groei van de overslagvolumes in de Noordwest-Europese zeehavens. Het CPB schat de ontwikkeling van de ruimtevraag

in Rotterdam echter lager in, met name in het GC-scenario. Het verschil wordt vooral verklaard door verschillende veronderstellingen over:

- de omvang van het aandeel van de Rotterdamse haven in de goederenoverslag van de Noordwest-Europese zeehavens;
- de stijging van de ruimteproductiviteit in de containersector;
- de mogelijkheid van hergebruik van leegkomende terreinen.

Studies, in opdracht van PMR, naar ontwikkelingen in de sectoren containers, distributie en chemie komen ook op een lagere ruimtevraag dan het GHR hanteert, zonder overigens de uitkomsten van het GHR als onmogelijk te kwalificeren.

Het kabinet concludeert hieruit dat de prognose van de Verkenningen 2020 van het GHR op basis van het GC-scenario als bovengrens van de bandbreedte moet worden beschouwd en daarmee als het maximale ruimtetekort in 2020. De ondergrens is dat er tot 2020 bij sterk tegenvallende groei mogelijkwerwijs geen sprake zou kunnen zijn van een tekort aan ruimte voor de drie benoemde economische activiteiten.

Tabel 1: Ruimtetekort in ha in het kerngebied Rotterdam in 2020 naar drie CPB-scenario's

	GC-scenario	EC-scenario	DE-scenario
Verkenningen 2020 GHR	1260 ha.	750 ha.	0
CPB Werkdocument 92	610 ha.	370 ha.	0

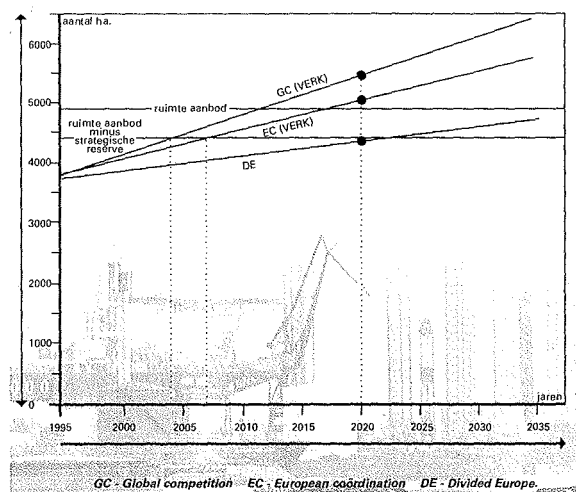
5 Zie CPB werkdocument No 108: "2020: Integrale Verkenningen voor haven en industrie, een beoordeling van het onderzoek van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam", 1998.

6 Zie CPB werkdocument 92: "Economische en ruimtelijke versterking van Mainport Rotterdam", febr. 1997, en "2020: integrale verkenning haven en industrie: een beoordeling van onderzoek van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam", 1998.

In het verleden gedane voorspellingen over activiteiten bij toekomstige gebiedsuitbreidingen zijn zelden uitgekomen. Een belangrijk aspect van PMR is om een strategie te bieden om met deze onzekerheid om te gaan.

Bij het nemen van beslissingen in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam is niet zozeer de omvang van het hierboven gememoreerde tekort in het (willekeurige) jaar 2020 van belang, maar veeleer de timing: wanneer zou er nieuwe ruimte beschikbaar moeten zijn, nog los van de locatie en de hoeveelheid? In figuur 1 is vereenvoudigd weergegeven op welke momenten in de verschillende scenario's ruimtelijke problemen ontstaan. Dat zijn die momenten, waarbij de hoeveelheid vrije ruimte (ook wel: de strategische reserve⁷) minder wordt dan wat voor een goed havenbeheer minimaal noodzakelijk is. In figuur 1 worden de extremen van de (netto) vraag naar ruimte, het totale ruimte-aanbod en de volgens de havenbeheerder minimaal noodzakelijke strategische reserve (500 ha) schematisch met elkaar in verband gebracht. Als extremen worden de gegevens uit de Verkenningen 2020 volgens het GC-scenario en DE-scenario gehanteerd. De gegevens volgens het EC-scenario uit de Verkenningen zijn als middenvariant opgenomen. De waarden die het CPB hanteert liggen tussen de extremen van de Verkenningen in en worden in de figuur niet apart aangegeven.

Figuur 1 is een versimpelde en indicatieve weergave van een complexe materie,



Figuur 1: Bandbreedte van het moment waarop het ruimtetekort in de Rotterdamse haven optreedt.

Bronnen: GHR Verkenningen 2020, CPB Werkdocument 92.

maar geeft wel een indruk van de manier waarop een dreigend ruimtetekort zich kan manifesteren. Voor de verschillende scenario's is globaal te berekenen wanneer de waarschuwingsslampen gaan branden, die aangeven dat de minimaal benodigde vrije ruimte wordt aangetast en lopende zaken in gevaar komen. Voor het GC-scenario is dit rond het jaar 2004, voor het EC-scenario rond het jaar 2007, terwijl in het DE-scenario de economische ontwikkeling dusdanig is, dat voor het jaar 2020 naar verwachting geen ruimtelijke problemen zullen optreden. Rekening houdend met de tijd die nodig is om ruimte uitgeefbaar te maken (aanleg, herstructurering, sanering etc.) betekent dit dat, in elk geval in het hoge groeiscenario, haast geboden is om de mogelijke ontwikkelingen tijdig te kunnen accommoderen.

⁷ Omdat een havenbeheerder altijd een hoeveelheid aan vrije ruimte nodig heeft o.a. voor nieuwe klanten (opties), voor herstructureringsprocessen en voor de schoksgewijze aard van de vraagontwikkeling, moet worden geanticipeerd op ruimtelijke knelpunten, ruim voordat het tekort feitelijk optreedt. Op het moment dat op de minimaal vereiste hoeveelheid vrije ruimte, ook wel de strategische reserve wordt ingeteerd, is het optimaal uitoefenen van havenbeheer in het geding.

Voor alle duidelijkheid, PMR gaat er niet van uit dat het hoge groeiscenario zich zeker zal voordoen, maar als het zich voordoet, wil PMR de ruimtevraag kunnen accommoderen. Dit betekent dat tussen 2004 en 2007 het ruimtetekort in de Rotterdamse haven moet zijn opgelost.

2 Nieuwe vormen van bedrijvigheid en productiewijzen

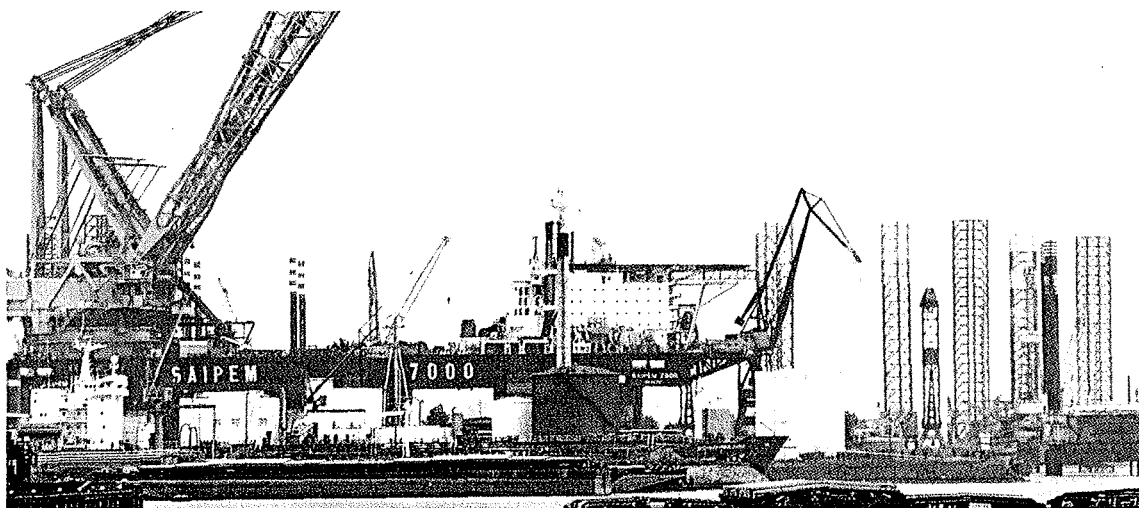
In voornoemde prognoses is uitgegaan van een autonome ontwikkeling van bestaande bedrijvigheid bij verschillende omgevings-scenario's. Geheel nieuwe vormen van bedrijvigheid of geheel andere productiewijzen kunnen echter leiden tot meer of ander ruimtegebruik. Een aantal uitgevoerde quick scans geeft aan dat er, zonder nog een uitspraak te doen over de wenselijkheid van dergelijke ontwikkelingen, kansen liggen voor mogelijke nieuwe vormen van bedrijvigheid, zoals:

- fast-seaport met zeer snelle lading-afhandeling;
- LNG-terminal, waterstofterminal;
- biomassa-terminal;
- grootschalige kolenvergassing;

- direct-reduction staalfabriek;
- afhandeling luchtvracht.

Daarnaast zijn industrieel-ecologische clusters van bedrijven in opkomst, waarbij bedrijven elkaars reststoffen gebruiken als grondstof of brandstof. Deze bedrijvensclusters dienen in samenhang te worden ontwikkeld, omdat veel bedrijven geïsoleerd niet rendabel te exploiteren zijn. Binnen de chemie is dit proces al enige tijd op gang. Ook andere clusters zijn mogelijk bijvoorbeeld door de agrosector te koppelen aan de (bio)chemie, of het combineren van recycling en het gebruik van restwarmte met de productie van metalen in een 'ferrocluster'.

Wanneer deze nieuwe ontwikkelingen een maritieme aan- of afvoer hebben en/of grootschaligheid vereisen, zijn zeehaventerreinen een voor de hand liggende optie. Een reservering voor deze ontwikkelingen is slechts in zeer beperkte mate opgenomen in de tot nu toe gehanteerde prognoses over de vraag naar ruimte. Toch moet met dit soort ontwikkelingen serieus rekening worden gehouden, gezien de planperiode tot 2020 met een



Nieuwe vormen van bedrijvigheid of geheel andere produktiewijzen, kunnen leiden tot meer of ander ruimtegebruik.

doorkijk naar 2035. De besproken ontwikkelingen substitueren overigens soms andere bedrijvigheid en resulteren dus niet altijd in een additionele vraag naar ruimte.

3 Westwaartse uitbreiding van stadsregio en stedelijk economie

Behalve de dynamiek van de haven en industrie is er ook de dynamiek van de stadsregio en de stedelijke economie. De haven en industrie trekken geleidelijk in westelijke richting en de vrijkomende ruimte wordt benut voor woningen, kantoren en 'droge', niet-havengebonden bedrijven. Deze ontwikkeling levert woonruimte en kantoorlocaties op voor de stadsregio Rotterdam. De haveneconomie stelt eisen aan vestigingslocaties, waaraan in de oudere, oostelijke havenbekkens steeds moeilijker kan worden voldaan. Grootschalige, internationale, havengebonden industrie trekt hierdoor westwaarts. Wat dan overblijft, zijn kleinere regionale distributiebedrijven, die vaak minder havengebonden zijn.

De 'wegtrekkende' haven maakt uitbreiding naar het westen mogelijk van de stadsregio en van de stedelijke economie. Indien de stad prioriteit krijgt, leidt dit voor haven en industrie tot extra vraag naar ruimte in het daarvoor resterende gebied. Dit effect is niet of slechts in beperkte mate meegenomen in de berekening van de ruimtevraag door het CPB en het GHR.

4 Afnemende tolerantie van de bevolking voor hinder van industrie en verkeer

De relatie tussen de ontwikkeling van de stadsregio Rotterdam en de ontwikkeling van haven en industrie in Rijnmond draagt er mede toe bij dat de ruimtelijke kwaliteit van de regio onder druk komt te staan. Ongeveer tachtig grote industriële bedrijven en het verkeer en vervoer veroorzaken

negatieve effecten op de milieukwaliteit in Rotterdam.

In de toekomst zal het aandeel van het verkeer en vervoer in de totale milieudruk toenemen. De verwachte vermindering van de uitstoot van milieubelastende stoffen als gevolg van de inzet van nieuwe technologie (schonere motoren) zal worden overtroffen door de verwachte groei van het verkeer. Dat geldt in het bijzonder voor het vrachtvervoer over de weg, waar de perspectieven voor de inzet van nieuwe en schone technologie relatief gering zijn.

De milieudruk van grote industriële bedrijven is in het verleden sterk gedaald (de totale milieubelasting van deze groep bedrijven nam in de periode 1988 tot 1997 met ongeveer 70% af). Een uitzondering vormt de uitstoot van CO₂. Bij de industrie zal de milieudruk in de toekomst enerzijds afnemen door vernieuwing van oude, overlast gevende installaties. Anderzijds zal intensivering van het bestaande industriegebied - meer installaties door uitbreidingen en de daarmee gepaard gaande extra verkeer- en vervoerstromen - leiden tot additionele druk op het milieu. Dit zal leiden tot regelgeving die veel eisen stelt aan het gebruik van haventerreinen en tot pressie om de meest milieubelastende bedrijvigheid te verplaatsen.

Er is momenteel een gestaag afnemende tolerantie van burgers voor milieu-overlast. Deze afnemende tolerantie zal leiden tot verdere inspanningen van bedrijfsleven en overheid om emissies te verminderen (bronbeleid). Daarnaast zullen ruimere zones worden aangebracht tussen de gebieden waar hinder veroorzaakt wordt en de functies (wonen, recreëren) die daar last van hebben. Dit laatste leidt tot een zekere ruimtevraag.

Voorlopige conclusie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er in de toekomst bij ongewijzigd beleid en een gunstige economische groei vanuit verschillende invalshoeken een ruimtetekort mag worden verwacht voor economische activiteiten. Daarnaast trekt het kabinet de conclusie dat de inzichten ten aanzien van de autonome ontwikkeling van de haven en industrie in het kerngebied Rotterdam niet wezenlijk gewijzigd zijn ten opzichte van de periode van de projectbeslissing. De juiste timing voor het oplossen van het ruimtetekort is op dit moment een belangrijk vraagstuk. Daarnaast is er een aantal aspecten benoemd dat de ruimteproblematiek in een breder kader plaatst. Deze aspecten vergroten de urgentie om een oplossing voor het ruimtetekort te vinden.

3.3 Situatieschets haven en industrie

Met name voor de petrochemische industrie, deepsea containers en daarvan afgeleide distributie geldt dat bij een groei volgens het GC-scenario waarschijnlijk niet aan de vraag naar ruimte kan worden voldaan in het bestaande haven- en industriegebied van Rotterdam. Dit heeft als gevolg dat de flexibiliteit in de uitgifte van haventerreinen onder druk komt te staan. Hierdoor treden onder meer de volgende ontwikkelingen op:

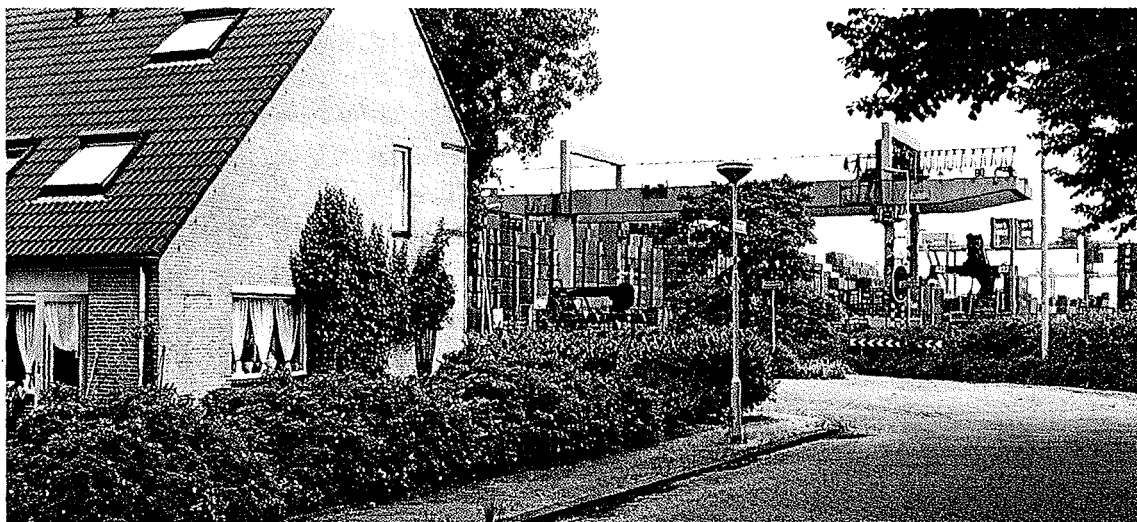
- De strategische reserve van de havenbeheerder verdwijnt.
- Aanwezige bedrijven kunnen zich niet of in geringe mate uitbreiden en zullen elders ruimte moeten zoeken. Sterk groeiende bedrijven verdwijnen, voor een deel naar elders in Nederland, voor een deel naar het buitenland. In Rotterdam blijven de zwakkere bedrijven over.
- De mogelijkheden tot clustering van bedrijven zullen door het ontbreken van schuifruimte relatief gering zijn.

Daarnaast vestigen nieuwe bedrijven zich mogelijk elders, omdat ze anticiperen op een dreigend ruimtetekort. Dit zou verlies aan groei betekenen. Voor de sectoren chemie en containeroverslag moet er rekening mee worden gehouden dat zonder oplossing voor het ruimtetekort een substantieel deel van de bedrijven zich buiten Nederland zal vestigen. Dat geldt in minder mate voor distributie-activiteiten, die zich bij een ruimtetekort in Rotterdam groten-deels ook elders in Nederland zullen vestigen. In zijn algemeenheid geldt dat het aandeel van de groeisectoren in Rijnmond zal afnemen en dat dit niet gecompenseerd wordt in de rest van de mainport Rotterdam (Zeeland, Moerdijk).

3.4 Situatieschets stad

De omvang van de vraag naar ruimte als gevolg van de stedelijke ontwikkeling van Rotterdam bedraagt tussen de 40 en 150 ha. Deze cijfers kunnen als volgt worden toegelicht. In de Verkenningen 2020 (GHR) is 40 ha opgenomen als aanname voor de ruimte die aan de havengebonden industrie wordt onttrokken in het GC-scenario. In grote lijnen zijn deze 40 ha een optelsom van het aantal hectaren dat vrijkomt door verschuivingen van bedrijven naar elders en door bedrijfssluitingen. Er is daarbij rekening gehouden met de vestiging van nieuwe bedrijven in de vrijgekomen gebieden.

Het maximum aantal hectaren is moeilijker in te schatten. Toch kan een indicatie worden gegeven aan de hand van het ROM-project 'Grenzen van haven en stad'. In dit project worden de mogelijkheden onderzocht voor functieverandering van een havengebied op de grens van haven en stad in 2030. Het onderzoeksgebied is de oostzijde van de Waalhaven en het Vierhavengebied. Als deze gebieden een volledige stadsfunctie krijgen (wonen, recreatie of niet havengebonden werklocaties), wordt op het



Grens tussen haven en stad in Heyplaat.

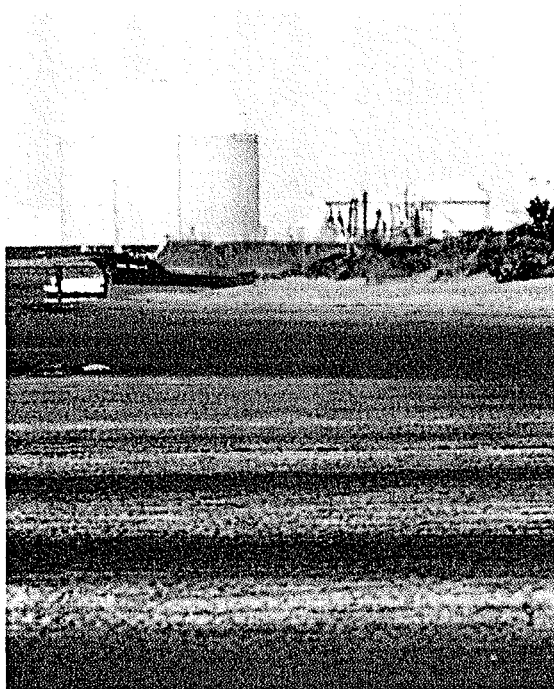
grensgebied ongeveer 150 ha aan het havengebied onttrokken. Hierbij moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste wensen de bedrijven die naar elders worden verplaatst meer ruimte op de nieuwe locatie. Ten tweede heeft het oprukken van de stad naar het westen tot gevolg dat de bedrijven in het aangrenzende havengebied aan hogere milieu-eisen moeten voldoen. Hierdoor zullen in het westelijk deel van de Waalhaven ook bedrijven moeten worden verplaatst.

3.5 Situatieschets delta

Als gevolg van het uitvoeren van het Deltaplan zijn in het Haringvliet, Hollandsch Diep, Krammer-Volkerak en het Grevelingenmeer de intergetijdengebieden verdwenen. Ook is het areaal aan schorren in Zuidwest-Nederland met ca. 90% afgenomen. Geleidelijke zoet-zoutovergangen zijn verdwenen of in omvang afgenomen. Na de afsluiting van Haringvliet en de Grevelingen is er wel, onder invloed van natuurlijke processen als getijdebeweging, sedimenttransport en de ontwikkeling van flora en fauna een ecologisch rijk systeem ontstaan in de voordelta. Recente

negatieve ontwikkelingen die zich voordoen zijn een stijging van de zeespiegel en een daarmee samenhangende erosie van de voor kust. Hierdoor staat het kwetsbare dynamische evenwicht in dit gebied onder druk. De inspanningen die in antwoord hierop nu al worden gedaan, zullen de kraam- en kinderkamerfuncties in enkele delen van het systeem op termijn verbeteren.

In de autonome ontwikkeling neemt het areaal natuur in de delta toe, maar blijft het achter bij de huidige beleidsdoelstellingen. Ontwikkelingen die effect hebben op de kwaliteit van de natuur wijzen in verschillende richtingen. De natuurwaarden van de Noordzee gaan er enigszins op vooruit door een verbetering van de waterkwaliteit en een regulering van menselijke activiteiten, zoals het verminderen van de visserijdruk. In de voordelta komt een ecologisch waardevol gebied met schorren, slikken en platen tot ontwikkeling. Binnenkort zal een besluit worden genomen over het toekomstig beheer van de Haringvlietssluisen. Een ander sluisbeheer in de Haringvliet kan in combinatie met actieve nieuwe duinvorming zowel in de voordelta als de Haringvliet natuurwaarden tot ontwikkeling



Mosselbanken: grens tussen haven en delta.

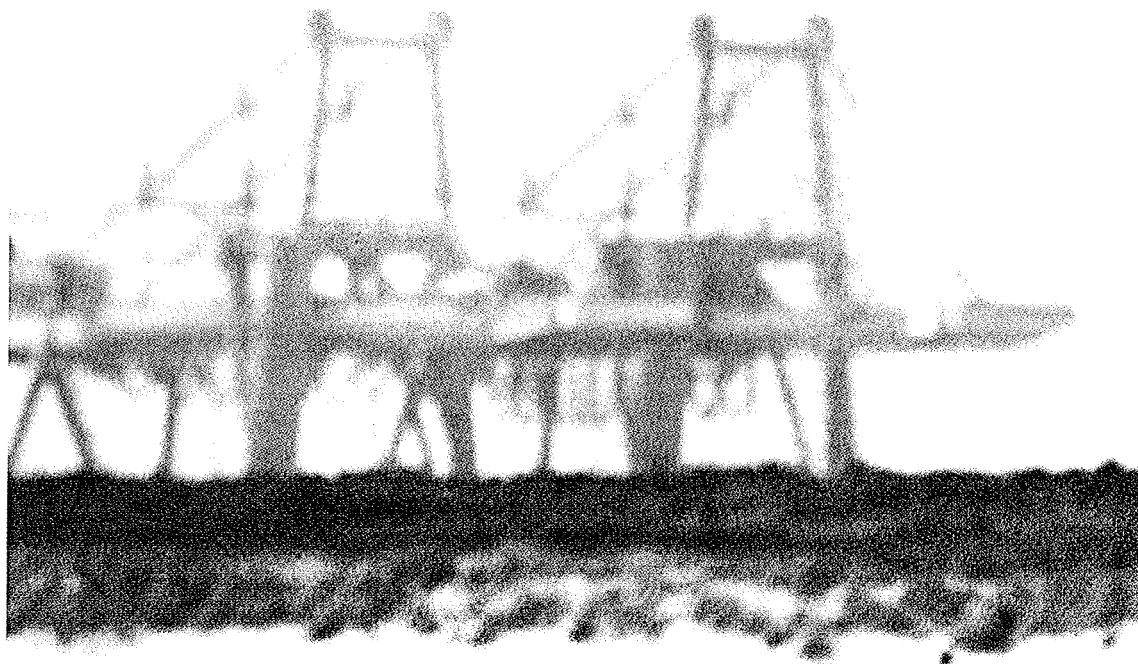
brengen. Dit geldt overigens ook voor de Biesbosch en het Hollandsch Diep.

Het areaal natuur in het achterland neemt toe. De oorzaak hiervan is het realiseren van een aantal plannen voor nieuwe natuur, zoals het Structuurschema Groene Ruimte en het Groenplan Commissie Brouwer. Omschakelen naar agrarisch natuurbeheer en het herstellen en in stand houden van kleine landschapselementen kunnen positieve effecten hebben voor de ontwikkeling van het platteland.

Het gebrek aan dynamiek in de delta is een punt van zorg. Er zijn geen mogelijkheden voor langdurige ontwikkelingen die leiden tot een toename van de biodiversiteit. Vanuit functies als woningbouw, recreatie en bedrijvigheid vindt een ruimtelijke versnippering plaats, die natuur- en landschapswaarden negatief beïnvloedt.

Het areaal kustduinen blijft gelijk. De druk op deze gebieden neemt toe, onder meer van recreatie. Door actief beheer van de duinen neemt de biodiversiteit daar licht toe. Dit geldt wellicht niet voor de duinen van Voorne, vanwege een vermindering van de invloed van de zee. Dynamisch kustduingebied waarin de biodiversiteit door afwisselende nieuwe duinvorming en -afbraak op peil blijft, is aanhoudend zeer schaars.

Niet alleen een groeiende bevolking, maar ook een veranderende samenstelling ervan zorgen voor andere trends in recreatiebehoefte en recreatiegedrag. De belangrijkste zijn een stijgende vraag naar recreatie en naar kwaliteit en diversiteit in het aanbod van recreatiemogelijkheden. Daarnaast neemt ook de behoefte aan hoogwaardige natuurgebieden voor extensieve vormen van recreatie toe. Er blijven op dit punt belangrijke knelpunten bestaan. Er is een tekort aan strandcapaciteit en er is sprake van een matige bereikbaarheid van de stranden. Ook zijn er kwalitatieve en kwantitatieve tekorten voor watersport en plattelandstoerisme. Er is een tekort aan hoogwaardige recreatiegebieden dichtbij bevolkingscentra. Het aantal attracties met nationale of internationale allure is beperkt. Een deel van het recreatief aanbod is verouderd. De recreatieve potenties van de regio blijven evenwel groot, met name dankzij de grote natuurlijke variëteit van zee, strand, zeearmen en binnenwateren, Biesbosch en achterland.



Natuur in het Voorns Duin.



Het kabinet erkent het ruimtetekort van de haven van Rotterdam.

4

twee van de drie groeiscenario's van het CPB (GC-scenario en EC-scenario) de noodzakelijke vrije ruimte vrijwel verdwenen is. Hierbij is nog

Probleemvaststelling

Het kabinet voorziet bij gunstige economische groei en indien extra inspanningen achterwege blijven, in de nabije toekomst een tekort aan ruimte voor de sectoren petrochemie, deepsea containers en daarvan afgeleide distributie in het huidige haven- en industriegebied van Rotterdam. De noodzaak om het ruimteprobleem op te lossen wordt voldoende aangetoond geacht. In het regeerakkoord is hierover vastgelegd dat: "de positie van de mainport Rotterdam zal worden versterkt samen met een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Het gesignaleerde ruimtetekort wordt opgelost. Uitgangspunt hiervoor is de projectbeslissing en startnotitie PKB⁺/MER Mainportontwikkeling Rotterdam. Er wordt naar gestreefd de besluitvorming deze kabinetsperiode af te ronden."

Hiermee is het ruimteprobleem van de Rotterdamse haven erkend. In deel 1 van de PKB⁺ zal een nadere onderbouwing van de omvang en de urgentie van het probleem worden opgenomen. In de PKB⁺-deel 1 zal tevens de 'nee, tenzij'-afweging uit het Structuurschema Groene Ruimte worden gemaakt die bij ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur verplicht is.

Een eerste globale analyse geeft aan dat bij gunstige economische groei het ruimtetekort in de periode 2004-2007 speelt, omdat dan in

nauwelijks rekening gehouden met in de voorgaande hoofdstukken genoemde ontwikkelingen als nieuw opkomende economische sectoren, de trek van de stadsregio naar het westen en de afname van gebruiksmogelijkheden in de randen van het havengebied. In de Rotterdamse regio zijn met het huidige beleid en zonder extra inspanningen geen oplossingen voor het ruimtetekort te verwachten die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, gezien de tijd die nodig is voor besluitvorming en realisatie. Hoewel nu wellicht nog niet fysiek merkbaar, is oplossen van het ruimtetekort wel degelijk in hoge mate urgent, wil men bij continuering van de mainportontwikkeling problemen voor zijn.

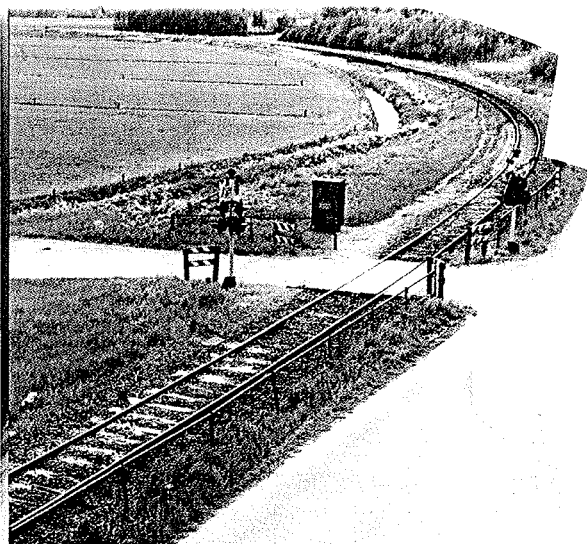
De keuze om - ondanks de onzekerheden - ruimte te willen bieden voor de mainportontwikkeling is niet voldoende om de economische ontwikkeling in de zoekgebieden te stimuleren. Daarvoor is meer nodig. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de kwaliteit van de leefomgeving in het kerngebied Rotterdam. Een goede kwaliteit van de leefomgeving is niet alleen noodzakelijk om een aantrekkelijk woon-, werk- en leefmilieu voor de bevolking te verzekeren. Het is een wervende factor voor kennisintensieve bedrijven die niet noodzakelijk gebonden zijn aan het kerngebied Rotterdam. Een verbeterde leefomgeving draagt bij aan de uitstraling en het imago van Rotterdam als wereldstad en vestigingsplaats.

In het kader van het ROM-Rijnmond-convenant zijn duidelijke tekorten gesignaleerd op het gebied van de kwaliteit van de leefomgeving en is een beleid in gang gezet om de

grootste knelpunten aan te pakken.

Het kabinet is zich bewust van het feit dat het scheppen van meer ruimte voor toekomstige havenontwikkeling voor een deel ten koste zal gaan van de huidige kwaliteiten van het gebied. Door bij het accommoderen van de extra ruimtebehoefte gelijktijdig een impuls in de leefomgeving te realiseren in Rijnmond (op het gebied van milieu, modal shift, natuur en recreatie) kan per saldo een zichtbare en aanvullende verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving worden gerealiseerd.

De verantwoordelijkheid voor de mainportontwikkeling is niet alleen een zaak van het rijk, maar ook van andere partijen, zoals andere overheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.



Doel van de onderzoeken is om objectief informatie te verzamelen voor besluitvorming.

5

waar de verdere uitwerking ter voorbereiding van PKB⁺-deel 1, zich op zal richten. Mochten zich in de loop van het onderzoek nieuwe beloftevolle

Oplossingsrichtingen

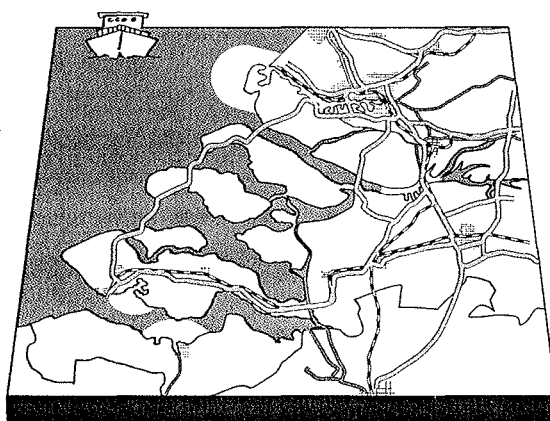
oplossingsrichtingen of varianten aandienen, dan zal daarmee in het verdere procesverloop alsnog rekening worden gehouden.

5.1 Inleiding

In de startnotitie PKB⁺/m.e.r. Mainport-ontwikkeling Rotterdam heeft het kabinet aangegeven voor de sectoren deepsea containers, petrochemie en distributie te zoeken naar varianten voor het oplossen van het ruimtetekort in het Rotterdamse havengebied. Hiervoor worden drie oplossingsrichtingen onderzocht en uitgewerkt:

- beter benutten van bestaande haven- en industrieterreinen in het Rotterdams havengebied ('Bestaand Rotterdams Gebied');
- benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Moerdijk, Vlissingen en Terneuzen ('Zuidwest-Nederland');
- landaanwinning voor een nieuw haven- en industriegebied in de vorm van uitbreiding van de Maasvlakte ('Landaanwinning').

Het doel van de onderzoeken is om basisinformatie te verzamelen voor besluitvorming over het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Daarbij gaat het zowel om informatie over varianten en maatregelen binnen oplossingsrichtingen als om combinaties van varianten en maatregelen uit verschillende oplossingsrichtingen. In dit hoofdstuk wordt de huidige stand van zaken van het onderzoek naar de drie oplossingsrichtingen beschreven en aangegeven



Oplossingsrichtingen van PMR.

5.2 Oplossingsrichtingen en potentiële varianten

Bij de kamerbehandeling van de projectbeslissing is de motie Feenstra⁸ aangenomen. Deze benadrukt de nevenschiktheid van de twee delen van de dubbele doelstelling van PMR: verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en versterken van de positie van de mainport door het ruimtetekort op te lossen. Er wordt in de motie een aantal aspecten onderscheiden, die in de vervolgpcedure moeten worden uitgewerkt:

- "het benodigd areaal, inclusief beter gebruik van de bestaande ruimte;
- de verhouding tussen publieke en private investeringen;
- de te treffen milieu- en transportmaatregelen;

⁸ Tweede Kamer, Vergaderjaar 1997-1998, 24.691, nr. 7.

- het te voeren natuurbeschermings- en natuurontwikkelingsbeleid.”

De motie vraagt om de verschillende oplossingsrichtingen “met betrekking tot deze aspecten volledig, gelijkwaardig en evenwichtig uit te werken”.

De huidige aanpak sluit aan bij de motie Feenstra en is erop gericht om alle oplossingsrichtingen gelijkwaardig te onderzoeken. De motie betekent dus niet dat voor elke oplossingsrichting dezelfde aanpak wordt gekozen. Alle oplossingsrichtingen worden gelijkwaardig onderzocht.

5.2.1 Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)

In het bestaande Rotterdams gebied komen beide onderdelen van de dubbele doelstelling van PMR samen. Het bestaande havengebied moet een grote bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Daarnaast zullen innovatief ruimtegebruik, demping van (delen van) havenbekkens, en verplaatsing van bedrijven, waar relevant in combinatie met bodemsanering, extra ruimte creëren voor verdere ontwikkeling van de mainport.

Bij het onderzoek naar de oplossingsrichting BRG is eerst een aantal speerpunten geformuleerd:

- innovatie tankopslag;
- innovatie droge bulkopslag;
- overcapaciteit opslag verminderen;
- functionele herindeling en wijzigingen;
- innovatie in transport;
- omgaan met de grens tussen haven en stad;
- bodemsanering.

De speerpunten bevatten enerzijds kansrijke opties om intensiever gebruik te maken van de ruimte in de Rotterdamse haven, anderzijds zijn het mogelijkheden, zoals

bodemsanering en omgaan met de grens tussen haven en stad, die kans bieden op het beter benutten van de aanwezige ruimte. De speerpunten zijn uitgewerkt en getoetst in interviews met stakeholders in het gebied, en aan de hand van onderzoeken en van de resultaten uit de verschillende onderzoeksthema's van PMR. Aangezien de oplossingsrichting BRG te maken heeft met een gebied dat reeds grotendeels ingevuld is en waarvoor ook andere instanties plannen ontwikkelen, zoals het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, ROM-Rijnmond en de provincie Zuid-Holland, zijn de bestaande situatie en plannen medesturend bij het onderzoek.

De eerste uitkomsten van de oriëntatie op de mogelijkheden in het bestaande havengebied zijn voorgelegd aan stakeholders, belangenorganisaties, overheden en politiek. Deze toets bij de 'buitenwereld' heeft het belang van de eerder gedefinieerde speerpunten bevestigd en specifieke aandachtsgebieden binnen de speerpunten verder aangescherpt. Daarnaast is expliciete aandacht gevraagd voor een beperkt aantal nieuwe onderwerpen, zoals leefbaarheid, groen en recreatie en bestuurlijke en organisatorische maatregelen die realisatie van de speerpunten mogelijk moeten maken.

Dit proces leverde de identificatie van drie kernkwesties op voor de oplossingsrichting BRG:

- ruimte voor ontwikkeling van de haven economie door efficiënt en duurzaam gebruik van bestaand gebied;
- verbetering van leefbaarheid en omgevingskwaliteit;
- ruimte voor ontwikkeling van de stad, gezien vanuit de haven.

Deze kernkwesties worden uitgewerkt in een drietal varianten. Ondanks het feit dat de nagestreefde doelen in de drie varianten sterk verschillen, is het waarschijnlijk dat een groot

deel van de maatregelen, die nodig zijn om deze doelen te realiseren, met elkaar overeen zullen komen.

Variant A: Ruimte voor ontwikkeling van de haven economie

In deze variant zal al het bestaande havengebied ook in de toekomst voor havenactiviteiten gebruikt blijven worden. Om het gebied zo efficiënt mogelijk te kunnen gebruiken zullen maatregelen nodig zijn om de grond beter te benutten, zoals ondergrondse olieopslag en onderwaterstortgoedterminals en het stellen van eisen aan de ruimteproductiviteit.

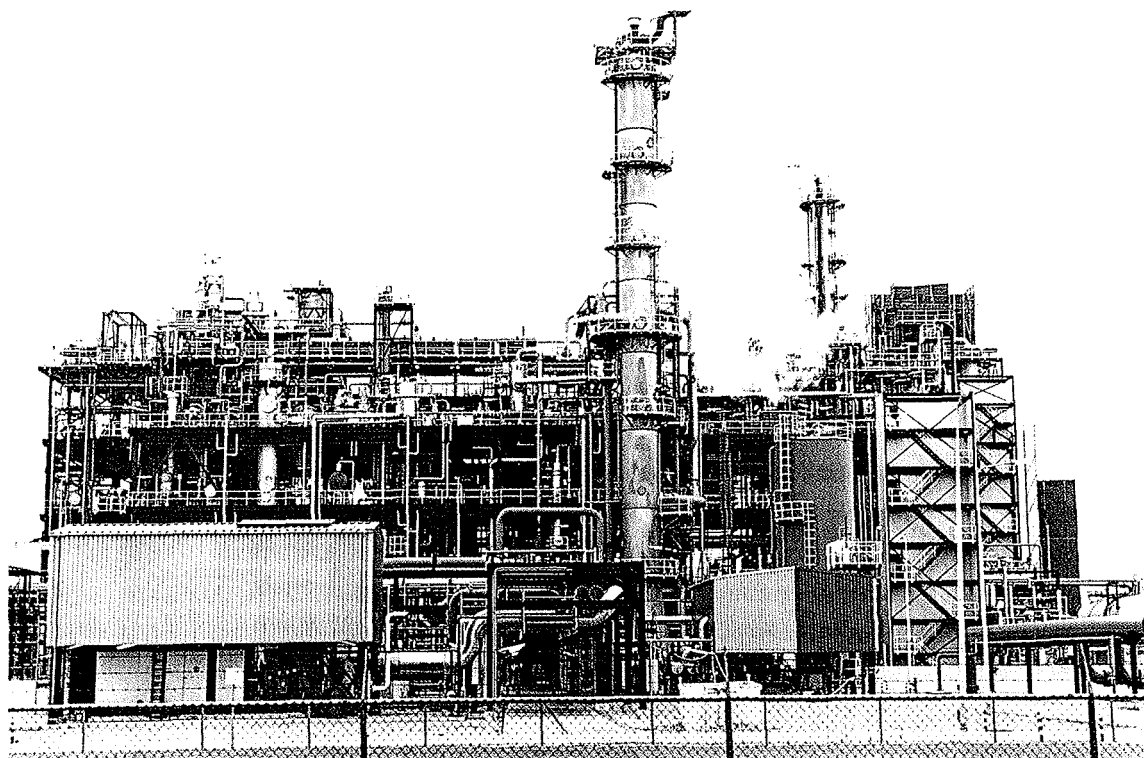
Daarnaast is het mogelijk terreinen (sneller) terug te winnen door het terugdringen van overcapaciteit in de olieopslag, door bodemsanering van vervuilde terreinen die niet actief gebruikt worden en mogelijk ook door prijsbeleid, zoals een andere verhouding tussen grondprijzen en havengelden. Tot slot kan

functiewijziging van terreinen door dempingen of door functionele clustering van bijvoorbeeld containers en distributie, bijdragen aan een efficiënter en duurzamer gebruik van het bestaande havengebied.

Al deze maatregelen tezamen kunnen vrij veel ruimte opleveren, zo'n 400 tot 750 hectare meer dan is aangenomen in de Verkenningen 2020 van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Daar staat tegenover dat dit alles alleen mogelijk is dankzij grote investeringen en dat de milieudruk op de omgeving zal toenemen als het havengebied intensiever wordt gebruikt. Aan de andere kant biedt intensief gebruik ook mogelijkheden voor innovaties op milieugebied, zoals industriële ecologie.

Variant B: Verbetering van de leefbaarheid en omgevingskwaliteit

Deze variant, waarin leefbaarheid centraal staat, heeft twee belangrijke aandachtspunten:



Chemiecomplex in Rozenburg.



Recreatie in de Rotterdamse haven (landtong in de Nieuwe Waterweg).

enerzijds het milieu en anderzijds natuur en recreatie. Bij het uitwerken van deze variant is gebleken dat een (substantiële) verbetering van de leefbaarheid 50 tot 150 ha aan extra ruimte kost. De leefbaarheidsvariant beperkt dus de mogelijkheden tot intensiveren van economische activiteiten. In deze variant wordt uitgegaan van het maximaal haalbare op het gebied van leefbaarheid en omgevingskwaliteit.

Wat betreft natuur en recreatie is in Rijnmond niet zozeer de kwantiteit een probleem, maar zijn de kwaliteit van de gebieden en de bereikbaarheid de belangrijkste pijnpunten. De meeste maatregelen om daar verbetering in te brengen spelen buiten de haven, namelijk in de stad of in het gebied rond de haven. Dit betekent dat dergelijke maatregelen ook in andere varianten een plaats kunnen krijgen. Specifiek gericht op het bestaande havengebied zijn maatregelen voor het toegankelijk en aantrekkelijk maken van de haven voor recreanten door het aanleggen van een groen-blauw lint in het havengebied. De haven

wordt dan voor recreanten ook per fiets of over het water (met een veerdienst) beter bereikbaar. Bovendien krijgen de oevers en de pieren een natuurlijker aanzicht. Een voor recreanten aantrekkelijk havengebied vraagt ook om landscaping; een zorgvuldige vormgeving en invulling van het havenaangezicht. Recreatief medegebruik door bijvoorbeeld vissers is een dergelijk gebied mogelijk.

Voor het milieudeel in de leefbaarheidsvariant wordt vooral gedacht aan maatregelen op het gebied van geluid, stank en luchtkwaliteit. Deze hebben immers directe invloed op de leefbaarheid en beleving in de regio. Veel milieumaatregelen kunnen eveneens een plaats krijgen in de andere varianten. Het kiezen voor een maximale intensivering van het ruimtegebruik zal met sommige milieumaatregelen echter niet verenigbaar zijn. Het verplaatsen van een bedrijf om milieuredenen of het creëren van een buffer tussen de haven en woongebieden is bijvoorbeeld niet opgenomen in variant A, waarin de haven economie de ruimte krijgt.

Variant C: Ruimte voor ontwikkeling van de stad

Vanuit de haven gezien is het grensgebied tussen stad en haven het belangrijkste als het gaat om ruimte voor de ontwikkeling van de stad. Wanneer de Rotterdamse haven optimaal wil blijven functioneren, is het belangrijk wonen niet te mengen met de havenfunctie. Wel is het mogelijk op de grenzen tussen haven en stad te experimenteren met het mengen van de functies van de haven en de stedelijke economie. Deze gemengde gebieden kunnen een buffer vormen tussen de haven en de woongebieden. Hier is waarschijnlijk ongeveer 50 ha mee gemoeid. Bovendien is het verstandig te experimenteren met gebiedsafhankelijke kwaliteiten, waartoe de Experimentenwet Stad en milieu mogelijkheden biedt.

Uit de bestaande plannen, ondermeer het ROM-project 'Grenzen van haven en stad', blijkt dat de stad zich de komende twintig jaar nauwelijks zal uitbreiden in de richting van de haven. Pas daarna is meer uitbreiding te verwachten. Op de langere termijn, wanneer de uitbreiding van de stad richting haven te verwachten valt, is het belangrijk om aan te geven waar dat het geval zal zijn. Beheerders van de betreffende gebieden en van de gebieden daar omheen kunnen dan met hun vestigingsbeleid inspelen op de toekomstige bestemmingen. Voor een variant waarin de stad de ruimte krijgt, zal de tijdshorizon zich uitstrekken tot het jaar 2035, de termijn waarop een groter beslag van de stad op het huidige havengebied wordt verwacht.

5.2.2 Zuidwest-Nederland (ZWN)

In de oplossingsrichting Zuidwest-Nederland is onderzocht in hoeverre het verwachte ruimte tekort in de haven van Rotterdam voor de sectoren deepsea containers, petrochemie en hieraan verbonden distributie geheel of gedeeltelijk in

dit gebied kan worden opgelost. Hierbij moet worden gedacht aan het stimuleren van economische activiteiten, het bevorderen van een adequaat logistiek systeem en aan het verplaatsen van activiteiten naar de havens van Terneuzen, Vlissingen en Moerdijk. De belangrijkste randvoorwaarden vanuit de omgeving voor de oplossingsrichting Zuidwest-Nederland zijn:

- respect voor gebiedseigen kenmerken en autonome ontwikkelingen;
- passend binnen de ruimtelijke structuur;
- geen of compenseerbare schade aan de leefomgeving, mede in het licht van de doelstelling om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.

Verder moeten er voldoende gunstige vestigingsplaatsfactoren zijn om de concurrentie met andere havens in de 'Hamburg - Le Havre range' aan te gaan. Belangrijke factoren hiervoor zijn:

- nautische ontsluiting (afdoende vaargeulbreedte en -diepte);
- aanwezigheid van multimodale achterlandverbindingen;
- grootschaligheid (kavelgrootte van minimaal 100 hectare netto);
- prijsniveau;
- schaalvoordelen, cluster grootte en kansen voor synergie met andere bedrijven;
- tijdige beschikbaarheid, faseerbaarheid en uitbreidbaarheid;
- kwaliteit woon- en leefomgeving.

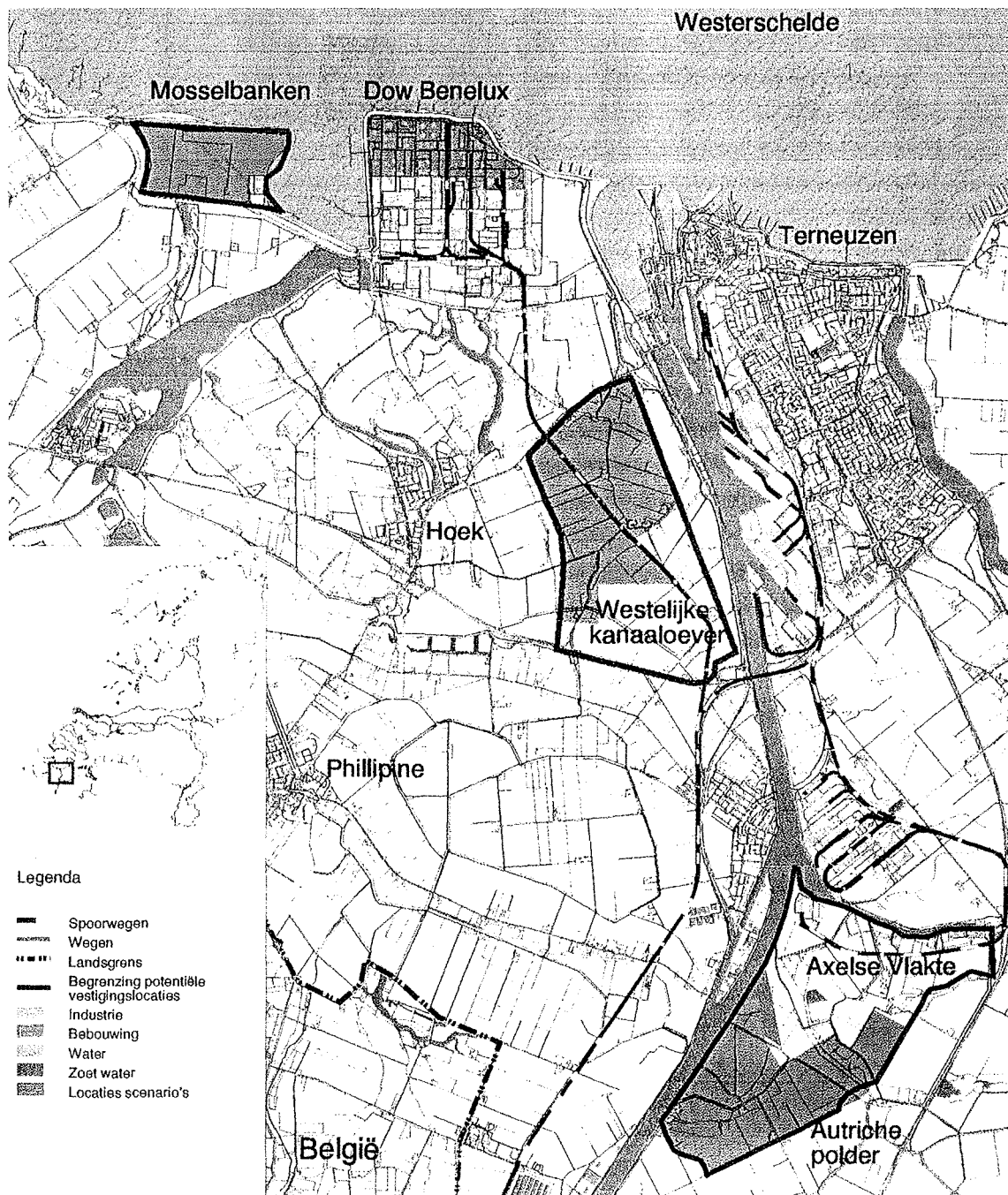
Vlissingen, Terneuzen en Moerdijk voldoen thans in wisselende mate aan bovenstaande vestigingsplaatsfactoren. Per sector is in het navolgende voor deze locaties de geschiktheid beschouwd.

Petrochemie

In Zuidwest-Nederland zijn reeds grote petrochemische clusters aanwezig. Uit onderzoek (PLI, 1996/1998) is gebleken dat er in de markt aantoonbare interesse is voor deze locaties.

Ook in de praktijk blijkt dat er flink wordt geïnvesteerd (anderhalf miljard gulden op korte termijn) in nieuwe chemische activiteiten in Zuidwest-Nederland. Met name de havens en industrieterreinen van Terneuzen en Moerdijk zijn - door de bestaande industriële clusters, beschikbare ruimte en ontsluiting - beloftevolle locaties om groei in de sector pet-

rochemie te accommoderen. In de haven van Terneuzen is het terrein 'de Mosselbanken' (110 ha netto) een geschikte locatie, die direct beschikbaar is en bovendien is uit te breiden met terreinen op de Westelijke kanaalloever, de Axelse vlakte en in de Autriche Polder (300 ha netto). De kosten van deze ontwikkeling zijn ca. 110 miljoen voor een cluster van totaal 245 ha



Overzichtskartaar Terneuzen.

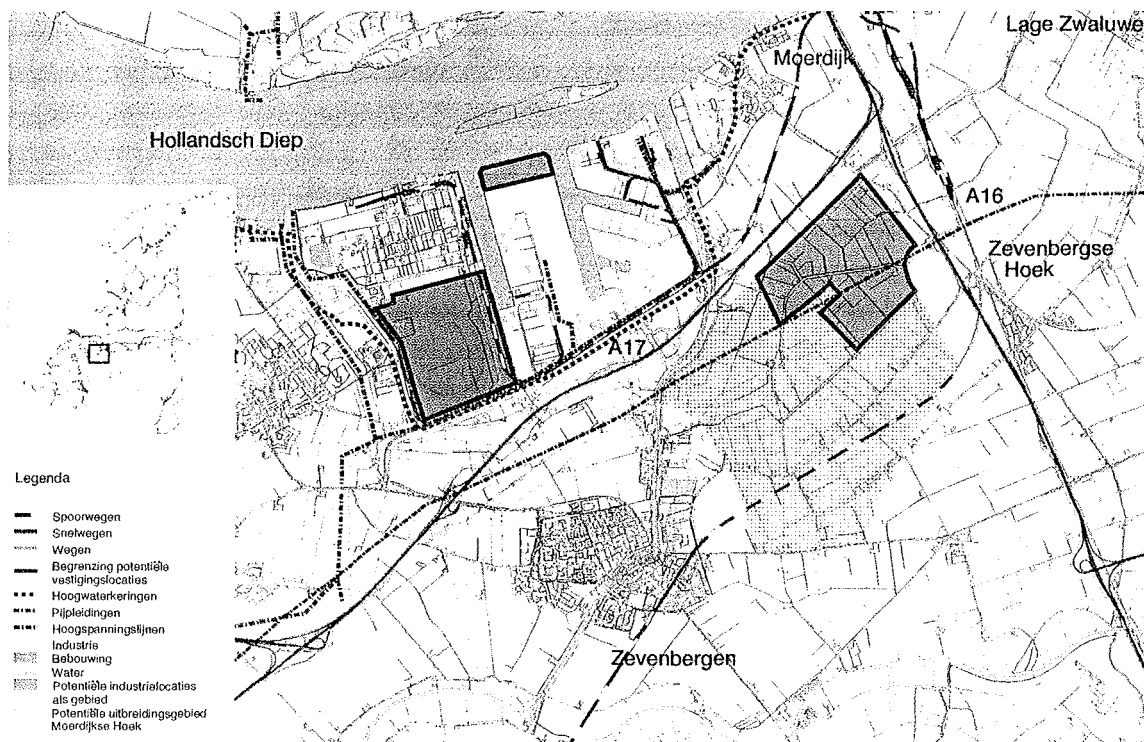
(inbegrepen zijn kosten voor verwerving gronden, aankoop/sloop opstallen, bouwrijp maken terrein, ontsluitende infra). De realisatietijd bedraagt 2,5 tot 3,5 jaar.

In het bestaande havengebied van Moerdijk is de enige grote kavel in eigendom van een groot chemisch bedrijf, dat te kennen heeft gegeven de beschikbare ruimte in principe te gebruiken voor de eigen expansie en voor de vestiging van gelieerde bedrijven.

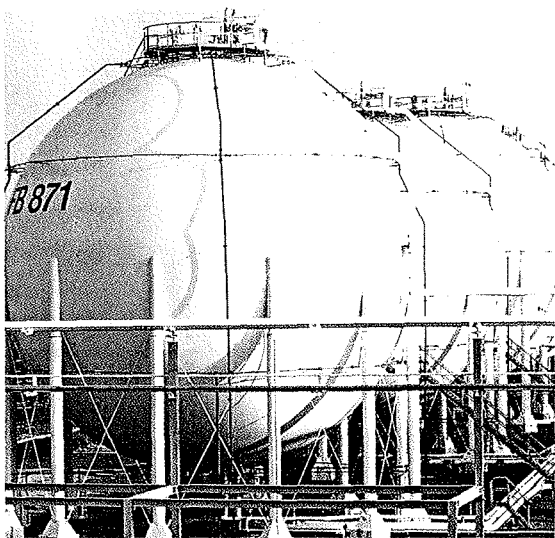
Door herstructurering van het bestaande havengebied in combinatie met de mogelijke aanleg van een extra terrein in de Moerdijkse Hoek ('oksel A16/A17') kan naar verwachting een ruimte van ongeveer 300 ha worden gevonden voor petrochemie. Uit onderzoek blijkt dat het terrein in potentie is uit te breiden tot 800 ha. Het is een droog terrein (inland locatie), eventueel nat te ontsluiten met pijpleidingen of door het doortrekken van de rode vaart.

Vanwege deze mogelijkheden zou Moerdijkse Hoek in samenhang met het bestaande havengebied Moerdijk een potentiële oplossing kunnen bieden. Uit onderzoek blijkt echter dat de ontwikkelingstijd van het gebied, vanwege de vele ingrijpende infrastructurele maatregelen (verleggen spoor, weg, amoveren bebouwing en aanleggen haven) een lange periode in beslag neemt (10 tot 20 jaar).

De regio (provincie, gemeente en haven-schap) is sterk gekant tegen het ontwikkelen van petrochemie als vestigingslocatie in Moerdijk. Dit blijkt uit verschillende brieven, verstuurd op 19 oktober 1998, 2 november 1998 en 31 mei 1999, en uit de vaststelling van de nieuwe structuurvisie van de gemeente Moerdijk, waarbij uitdrukkelijk is aangegeven dat een ontwikkeling van de petrochemie op het grondgebied (van de gemeente) niet wenselijk is. De regio is van mening dat de locaties in Moerdijk niet



Overzichtskartaal Moerdijk.



Chemiecomplex bij Terneuzen.

verder in de PKB⁺-procedure moeten worden meegenomen. Dit standpunt is nogmaals benadrukt in het Topberaad van leden van het kabinet met maatschappelijke groeperingen en andere overheden.

Volgens de regio zou het terrein Moerdijkse Hoek ruimte moeten bieden aan bedrijven met een specifieke vestigingsvoorwaarde en aansluitend en aanvullend moeten zijn voor het Havenschap Moerdijk. De regio streeft ernaar om dit terrein duurzaam en vernieuwend te realiseren. Een dergelijk terrein vindt zij daarom ongeschikt voor een petrochemisch cluster. Daarnaast is het gebied nodig om de autonome ontwikkeling van de regio op te vangen. Bij aanwijzing van het terrein als opvang voor het tekort van Rotterdam zal de autonome ontwikkeling in het gedrang komen. Dit zal het regionale proces frustreren. Tevens is de regio van mening dat uitbreiding van het areaal in strijd zou zijn met de dubbele doelstelling van het project, omdat het tot onaanvaardbare

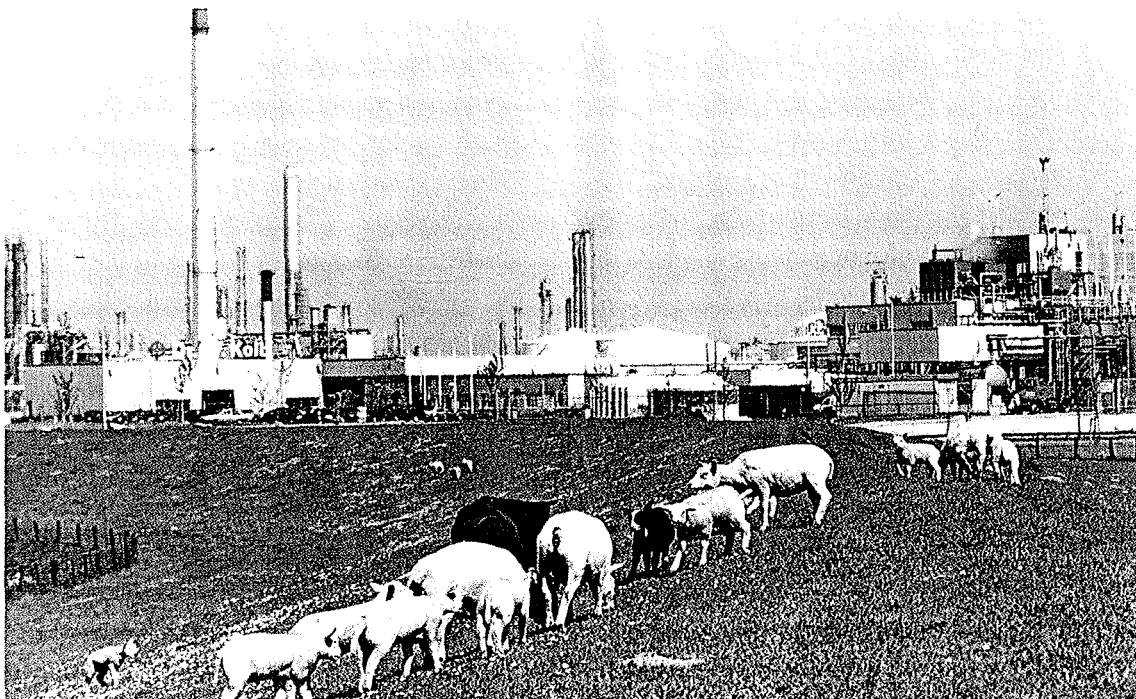
maatschappelijke druk in het gebied leidt en het de leefbaarheid ernstig zal aantasten. Wat betreft de herstructurering van het havengebied is de regio van mening dat dit slechts kleine verspreid liggende percelen oplevert, die niet geschikt zijn voor petrochemische clusters.

Een uitbreiding van Moerdijk naar het westen wordt door het kabinet niet aantrekkelijk geacht. Een dergelijke ingreep laat zich moeilijk verenigen met de binnen PMR nagestreefde dubbele doelstelling. Een dergelijke uitbreiding zou ten koste gaan van waardevolle natuur (de Buitengorzen, Riet- en Biezenveld, de Tonnekreek) en van recreatiegebieden. Bovendien wordt de kwaliteit van de leefomgeving in de regio sterk aangetast. Door de aanwezigheid van bestaande woonkernen (Klundert, Noordschans, Tonnekreek) zou een versnipperd industriegebied ontstaan met de woonkernen daartussen. Het enige alternatief is dan het amoveren van huizen in de woonkernen (enkele honderden woningen). Vervolgens zou het gebied (tegen kosten van enkele tientallen miljoenen guldens) ontsloten moeten worden door weg, spoor en pijpleiding.

De locatie Moerdijk-West is in een eerder stadium door de provincie Noord-Brabant op basis van onderzoek verworpen als mogelijke optie voor haven- en industrieterreinen⁹. De argumentatie is per brief bevestigd. Als gevolg hiervan en van de eerder genoemde nadelen is er geen (regionaal) maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor deze variant.

Voor Moerdijk-West geldt daarbij het 'nee, tenzij'-principe uit het Structuurschema Groene Ruimte. Dit impliceert dat in principe geen ingrepen kunnen plaatsvinden, tenzij zwaarwe-

⁹ Gedeputeerde Staten, Provincie Noord-Brabant, "Onderzoek naar de mogelijkheden in West-Brabant voor grootschalige terreinen voor bedrijven met specifieke vestigingsvoorwaarden", Den Bosch, februari 1996.



Moerdijk, groenstrook bij Klundert.

gend maatschappelijk belang hiertoe noopt (en er dus geen alternatieven zijn).

Uit een studie naar de chemie blijkt dat de petrochemie, zeker in het GC-scenario, sterk autonoom groeit. Terneuzen (een cluster rond DOW), Moerdijk (een cluster rond Shell) en Rotterdam (waar verschillende clusters mogelijk zijn) zullen gezamenlijk een belangrijk deel van de groei veroorzaken en als ankerbedrijf fungeren voor toeleverende en afnemende bedrijven. Deze autonome groei zal voor een belangrijk deel plaatsvinden op de terreinen die de grote concerns reeds in hun bezit hebben. De terreinen Moerdijk en Terneuzen zullen door de autonome ontwikkeling volledig benut worden. Ook in Rotterdam verwacht men dat door investeringen van bestaande bedrijven het Botlekgebied snel volledig benut zal zijn en vrije ruimte op de Maasvlakte in gebruik zal worden genomen. Rotterdam, met een van de grotere chemiecomplexen van de wereld, scoort als vestigingsplaats voor nieuwe vestigers goed. De vele ankerbedrijven, de (interne) pijpleidingen en de

aanwezigheid van de haven maken het een interessante locatie. Daarnaast streven de lokale bedrijven, samen met het GHR, naar een betere toegankelijkheid tot ethyleen en propyleen. Momenteel zijn zij voor de aanlevering daarvan afhankelijk van Moerdijk. Daarom wordt het voor het cluster van groot belang gevonden om behalve een openbare ethyleenpijplijn, ook een (nafta)kraker binnen te halen. Dit zal een grote versterking van het bestaande cluster betekenen. Om deze reden kunnen Terneuzen en Moerdijk geen alternatief zijn voor Rotterdam. Daarnaast zal een nieuwe 'kraker' zich waarschijnlijk niet vestigen op de locaties Terneuzen en Moerdijk, omdat dit directe concurrentie zou betekenen voor de aldaar bestaande 'krakers'.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de (markt)relevantie van Terneuzen en Moerdijk voor het oplossen van het tekort van de haven van Rotterdam voor de sector petrochemie maar zeer de vraag is. Wel is Terneuzen van belang voor de markt in het Scheldegebied.

In de haven van Vlissingen is sprake van diverse (petro)chemische industrie. Deze bedrijven vormen echter geen samenhangend geheel (cluster). De beschikbaarheid van grondstoffen is hier dan ook een belangrijk knelpunt. De haven van Vlissingen biedt ruimte, maar is als locatie voor petrochemie minder geschikt dan de genoemde terreinen bij Terneuzen en Moerdijk. Chemie in Vlissingen wordt daarom niet als een potentiële oplossing gezien voor het ruimtetekort van Rotterdam. Evenals Terneuzen kan Vlissingen wel perspectief bieden voor de ruimtevrage in het Scheldegebied.

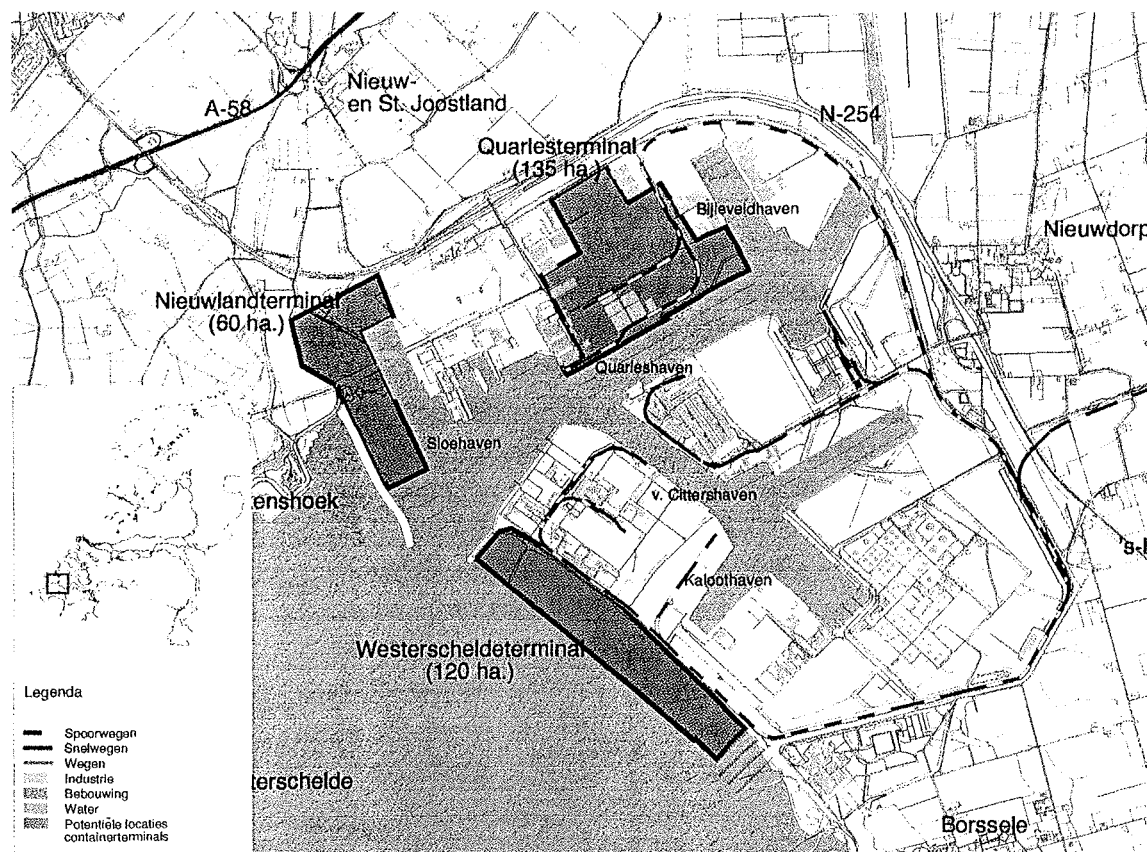
Bovenstaande leidt tot de conclusie dat locaties in Zuidwest-Nederland voor de chemische sector geen potentiële oplossing zijn voor het ruimtetekort dat Rotterdam heeft. Daarom zullen Vlissingen, Terneuzen en Moerdijk als mogelijke locatie voor het accommoderen van

petrochemie bij de voorbereiding van PKB⁺-deel 1 niet verder worden meegenomen. Voor eventueel verder onderzoek naar de mogelijkheden in het Scheldegebied zal een apart traject moeten worden ingezet.

Deepsea containers

Vlissingen-Oost is binnen PMR onderzocht als alternatieve locatie voor de deepsea containersector van de Rotterdamse haven, voor containerstromen via mondiale allianties die op continenten slechts enkele 'mainports' aandoen.

Uit een analyse van te realiseren vestigingsplaatsfactoren blijkt dat in de haven van Vlissingen op relatief korte termijn (1 jaar) en tegen relatief lage kosten één kavel van 135 ha (Quarlesterminal) fysiek geschikt kan worden gemaakt om deepsea containers te accommoderen. Kenmerken zoals nautische toegankelijkheid,



Overzichtkaart Vlissingen.

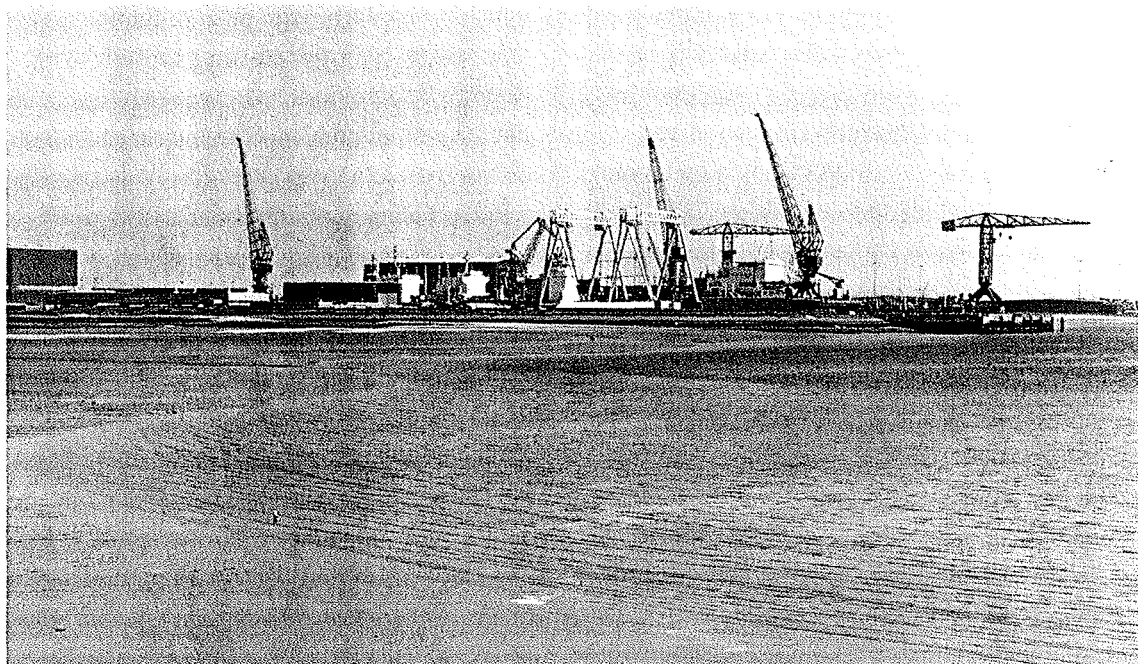
een goede geografische positionering, beschikbare ruimte en (grotendeels congestievrije) achterlandverbindingen zijn aanwezig of kunnen middels investeringen worden verkregen.

Daarnaast kan - tegen relatief lage kosten - middels een havenuitbreiding en een beperkte landaanwinning, op korte termijn (twee jaar proceduurtijd en twee jaar aanlegtijd) een cluster van ruim 210 hectare worden ontwikkeld, bestaande uit twee kavels van respectievelijk 60 ha (Nieuwlandterminal) en 150 ha (Wester-scheldeterminal). De laatste locatie voldoet echter niet aan de eis uit de projectbeslissing dat sprake moet zijn van "thans bestaande en voorziene mogelijkheden in Zuidwest-Nederland". Op basis hiervan zou deze locatie dus buiten beschouwing worden gelaten. Omdat het kabinet de ogen niet wil sluiten voor deze mogelijkheid, is deze locatie toch onderzocht bij de voorbereiding van PKB⁺-deel 1.

Uit dit onderzoek is gebleken dat een beperkte landaanwinning (120 ha buitengaats bij Vlissingen én 60 ha binnen de haven) tech-

nisch mogelijk is. Voor de (concurrerende) exploitatie van een eerstelijns containerterminal, die kan voorzien in de ruimtebehoefte van de haven van Rotterdam, is echter een zekere omvang vereist. Dit biedt schaalvoordelen en clustersynergie. Vlissingen ontbeert op dit moment nog deze grootschaligheid. Uit de sectorstudie containers (uitgevoerd door ADL) blijkt dat de rederijen, die zich met name richten op de grote intercontinentale containerstromen, Vlissingen op dit gebied niet zien als alternatief voor Rotterdam. Daarbij spelen de kwaliteit van de achterlandverbindingen, de efficiency van grote vervoerstromen en de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijke rol. Voor de opvang van bepaalde niches uit de deepsea containermarkt maakt Vlissingen echter wel kansen. Dit is echter niet voldoende om een alternatief te vormen voor de haven van Rotterdam.

Het CPB heeft de resultaten van de sectorstudie containers geëvalueerd. Het CPB onderschrijft in haar evaluatie dat eventuele



Nieuwlandterminal Vlissingen.

ruimtelijke knelpunten van Rotterdam niet primair in andere havens van Nederland kunnen worden opgelost.

Op 18 februari 1999 hebben Nederland en Vlaanderen afgesproken samen een lange-termijnvisie te ontwikkelen voor gebruik en inrichting van het (Wester)schelde-estuarium. Nederland heeft de lange-termijnvisie ingezet om natuurlijkheid, veiligheid en toegankelijkheid op een rij te zetten, voordat er verdere ingrepen met mogelijke onomkeerbare gevolgen in het estuarium worden gedaan. Het is de vraag of een beperkte landaanwinning inbreuk zou maken op deze afspraak. Daarnaast behoren delen van de Westerschelde tot de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en zijn zij aangemeld als speciale beschermingszones in de zin van de Habitatrichtlijn. Daarvoor geldt het 'nee, tenzij'-principe. Dit impliceert dat geen ingrepen kunnen plaatsvinden, tenzij zwaarwegend maatschappelijk belang hiertoe noopt (en er ook geen alternatieven zijn).

Uit brieven (10 maart en 12 mei 1999) van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en het havenschap Zeeland Seaports blijkt dat de huidige samenwerking geïntensiveerd zal worden. Partijen zien mogelijkheden om de potenties van de Vlissingse haven in een aantal segmenten van de deepsea containersector gezamenlijk te ontwikkelen. Zij zien dit als het stimuleren van een autonome ontwikkeling die de concurrentiepositie van Nederland in de containersector zal versterken. Zij beschouwen Vlissingen echter niet als alternatief voor de bestaande activiteiten en beoogde ontwikkelingen van Rotterdam. Dit standpunt is nogmaals onderschreven door de provincie Zeeland in het Topberaad tussen rijk, maatschappelijke groeperingen en andere overheden.

De autonome ontwikkeling van Vlissingen en meer in het algemeen van het Scheldegebied acht het kabinet zeer van belang. Het

stimuleren van de autonome ontwikkeling zal echter geen onderdeel uitmaken van PMR.

Bovenstaande leidt tot de conclusie dat Vlissingen-Oost geen potentiële oplossing is voor het ruimtetekort van Rotterdam. Daarom zal Vlissingen-Oost als mogelijke locatie voor het accommoderen van deepsea containers bij de verdere voorbereiding van PKB⁺-deel 1 niet meer worden meegenomen.

Gezien de nautische toegankelijkheid is de haven van Terneuzen minder geschikt voor deepsea containeroverslag. Terneuzen ligt verder van zee en is bovendien slechter bereikbaar (geringere diepgang, getijdegebonden) dan bij voorbeeld Vlissingen, ook na de nu onderhanden zijnde verdieping van de Westerschelde. Voor de vereiste bereikbaarheid zou een aanvullende verdieping van de Westerschelde nodig zijn. Daarnaast zijn de achterlandontsluitingen over weg en spoor slechter dan vanuit Vlissingen. Tenslotte is er ook onvoldoende ruimte met ligging aan open water beschikbaar en ontbreekt de logistieke dienstverlening. Dit leidt tot de conclusie dat Terneuzen geen potentiële oplossing is voor het ruimtetekort van Rotterdam. Daarom zal Terneuzen als mogelijke locatie voor het accommoderen van deepsea containers bij de voorbereiding van PKB⁺-deel 1 niet verder worden meegenomen.

Het accommoderen van deepsea containers in Moerdijk (zowel bestaand, Moerdijkse Hoek, als Moerdijk-West) wordt vanwege de beperkte diepgang niet kansrijk geacht. Het vergroten van de verdieping stuit op een groot aantal obstakels, in de vorm van een vijftal verkeerstunnels (Botlektunnel, Metrotunnel RET, 1e en 2e Heinenoordtunnel, Kiltunnel) en drie leidingtunnels. Daarnaast kruisen twee tunnels voor de aan te leggen HSL-Zuid de vaarroute. Het aanpassen van al deze kunstwerken is zeer kostbaar; de kosten worden voorlopig geschat

op 2 tot 3 miljard gulden. Deze ingreep is bovendien zeer tijdrovend: procedures en uitvoeringstijd worden geschat in de orde van 10 tot 15 jaar. Vergroting van de diepgang wordt daarom weinig realistisch geacht.

Ook Moerdijk zal als mogelijke locatie voor het accommoderen van deepsea containers bij de voorbereiding van PKB⁺-deel 1 niet verder worden meegenomen.

Conclusie

Rekening houdend met het voorgaande is het kabinet van mening dat Zuidwest-Nederland geen alternatief is voor de oplossing van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam, zowel voor de petrochemische sector als de deepsea containersector.

Leefbaarheid in ZWN

Uit onderzoek is gebleken dat op regionale schaal gezien de oplossingsrichting Zuidwest-Nederland een uitwerking kan zijn van de dubbele doelstelling met betrekking tot Rijnmond. De milieudruk in de regio Rijnmond wordt bij 'verplaatsing' van bedrijvigheid vanuit Rotterdam immers 'afgeleid' naar een gebied met een lagere bevolkingsdichtheid. Uiteraard mag dit geen aanleiding zijn tot het afwentelen van problemen op het gebied van milieu en van de kwaliteit van de leefomgeving.

In het onderzoek is er vanuit gegaan dat wanneer het benutten van haven- en industrie-terreinen in Zuidwest-Nederland een bijdrage levert aan het oplossen van het ruimtetekort van Rotterdam om die reden tevens uitwerking zou moeten worden gegeven aan het alge-



Natuurgebied Rammekenshoek, Vlissingen.

mene uitgangspunt van het kabinet om een evenwicht te zoeken tussen versterking van de economie en de (verbetering van) de kwaliteit van de leefomgeving (zie hiervoor ook de Missiebrief). Dat betekent dat de milieu-effecten zijn beschreven en (compensatie)maatregelen zijn geformuleerd om milieuwinst te boeken. In het kader van de te behalen milieuwinst heeft nadere uitwerking plaatsgevonden van het industrieel-ecologisch concept (efficiënter gebruik van grondstof- en energiestromen) bij de inrichting van de bedrijfsterreinen in Zuidwest-Nederland. Daarnaast zijn maatregelen uitgewerkt om de modal split te beïnvloeden. Tevens zijn maatregelen op het gebied van natuur en recreatie geformuleerd.

Omdat Zuidwest-Nederland echter in de PKB⁺ niet verder zal worden meegenomen als oplossing voor het ruimtetekort van Rotterdam, is een impuls aan de kwaliteit van de leefomgeving in Zuidwest-Nederland in het kader van PMR niet aan de orde.

5.2.3 Landaanwinning

Het plangebied voor de landaanwinning is het zeegebied ten westen van de bestaande Maasvlakte. Dit gebied wordt aan de noordzijde begrensd door de Maasgeul. Het gebied strekt zich in zuidelijke richting uit tot langs de kust van Goeree. Bij de aanleg van de huidige Maasvlakte is de zogenaamde demarcatielijn vastgesteld door de regering (1964/1969). Deze denkbeeldig in west-zuidwestelijke richting doorgetrokken demarcatielijn was de zuidelijke begrenzing van het toenmalig te ontwikkelen havencomplex. Overwegingen die hieraan ten grondslag lagen waren het woonmilieu, de recreatie, de natuurbescherming en het landschap. Er was toen geen sprake van een te ontwikkelen natuur- en recreatiegebied. De demarcatielijn heeft een

bestuurlijke status. Een formeel juridische status heeft de lijn niet. Er zullen echter geen varianten onderzocht worden waarbij de demarcatielijn wordt overschreden voor haven- en industrie-activiteiten.

Ontwerpcriteria voor landaanwinning

Het kabinet onderzoekt op welke wijze landaanwinning kan bijdragen aan de dubbele doelstelling van PMR. Daartoe worden onderscheidende varianten voor de landaanwinning uitgewerkt. Naast voorwaarden die gelden voor alle oplossingsrichtingen, zijn de volgende ontwerpcriteria specifiek bij de ontwikkeling van de varianten voor landaanwinning gehanteerd:

- de PKB-procedure gaat uit van 1000 ha netto haven- en industrieterrein;
- de beslissing om daadwerkelijk te beginnen met de eerste fase, in orde grootte van 500 ha (afhankelijk van de marktconsultaties), wordt op een zodanig moment genomen dat tijdig ruimte beschikbaar is en de ruimte in het bestaande havengebied benut is; (eerste fase aanleg);
- het besluit om te komen tot de aanleg van de tweede 500 ha (afhankelijk van de marktconsultaties) wordt eerst dan genomen, wanneer is aangetoond dat ontwikkelingen in de markt dit mogelijk maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van Zuidwest Nederland in het totale mainport-netwerk (tweede fase van de aanleg);
- de landaanwinning biedt ook mogelijkheden om het bestaand Rotterdams gebied te optimaliseren;
- de terreinen moeten geschikt zijn voor nog niet voorziene ontwikkelingen;
- door fasering en mogelijk uitbreiding van de 1000 ha (netto) moet er ingespeeld kunnen worden op de feitelijke ontwikkeling van de vraag naar terreinen, waardoor ook financiële risico's worden beperkt;

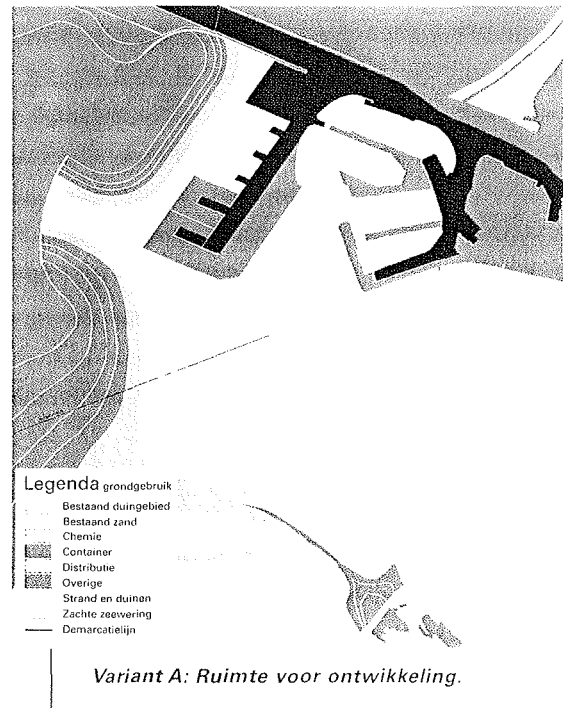
- voorwaarden zullen aanwezig moeten zijn om industriële ecologie tot stand te brengen;
- de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven voor zee- en binnenvaart moeten gewaarborgd blijven;
- beschermen van het bestaande dynamische kustmorfologische systeem in de voordelta;
- waar mogelijk versterken van de natuurlijke processen;
- behoud van de natuurwaarden van de duinen van Voorne en Goeree;
- handhaving en zo mogelijk verbetering van een natuurlijk functionerend en duurzaam kustecosysteem;
- zoveel mogelijk behoud van strandrecreatie;
- voor de landaanwinning moeten voorwaarden worden geschapen, zodat een herkenbaar, begrijpelijk en esthetisch bevredigend landschapsbeeld ontstaat.

Ontwikkeling van varianten voor de landaanwinning

In het ontwerp van een landaanwinning zijn de haventoeegang en de wijze waarop invulling gegeven wordt aan natuurontwikkeling de kenmerkende onderdelen. Wanneer de meest uitgesproken onderdelen worden bijeengevoegd in modellen van een landaanwinning ontstaan drie varianten:

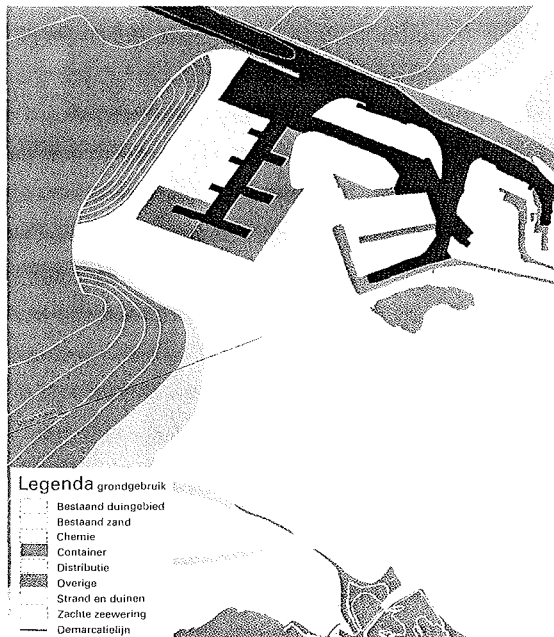
- A Ruimte voor ontwikkeling;
- B Voortzetting huidige structuur;
- C Land binnen grenzen.

Onverlet de kenmerken van deze varianten vindt het Kabinet dat natuurontwikkeling zoveel mogelijk dient te worden gerealiseerd in en om het stedelijk gebied ter vergroting van de leefbaarheid, in het kader van compensatiemaatregelen.



Variant A: Ruimte voor ontwikkeling

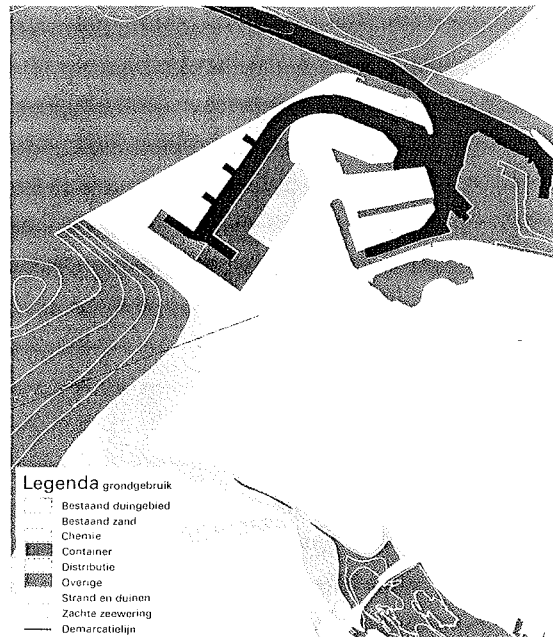
Variant A, ofwel 'Ruimte voor ontwikkeling', is een landaanwinning die zich maximaal richt op ruimte voor toekomstige ontwikkelingen, zowel voor haven en industrie als voor natuur en recreatie. De landaanwinning kan makkelijk uitgebreid worden, ook na de planningshorizon van 2020. Voor haven en industrie betekent 'Ruimte voor ontwikkeling' een veilige én rechtstreekse haventoeegang voor steeds grotere zeeschepen, en een haven- en industriegebied voor containers, distributie en chemie dat beantwoordt aan de eisen van deze sectoren. Voor natuur betekent 'Ruimte voor ontwikkeling' het creëren van kansen voor de ontwikkeling van een nieuw natuurlijk kustecosysteem. Op de landaanwinning zelf wordt een natuur- en recreatiegebied aangelegd met een omvang van 750 hectare. Dit gebied wordt zo vormgegeven dat ten zuiden van de landaanwinning een nieuwe estuariummond ontstaat, waar in de toekomst een intergetijdengebied van meer dan 1100 ha. tot ontwikkeling kan komen.



Variant B: Voortzetting huidige structuur.

Variant B: Voortzetting huidige structuur

Variant B, 'Voortzetting huidige structuur', is een landaanwinning, die aansluit op de bestaande structuur van haven, recreatiegebieden en natuur. Het huidige en langgerekte haven- en industriegebied van Rotterdam tot de Maasvlakte wordt met het nieuwe land verder voortgezet in de richting van de zee. Ook de huidige recreatiestrook ten zuiden van het havengebied, met het Brielse Meer, het Oostvoornse Meer en in de toekomst de Slufter, wordt naar het westen toe uitgebreid met een brede strook duinen en strand op de landaanwinning. De bestaande structuur, met haven- en industriegebieden in het noorden en een recreatiezone in het zuiden, is zo ook op de landaanwinning duidelijk herkenbaar. De golfbrekers en de haventoeegang liggen duidelijk minder ver in zee dan bij variant A. De ruimte voor een verdere uitbreiding van de landaanwinning zonder aanpassing van de haventoeegang en de golfbrekers is daardoor minder groot. De landaanwinning is bereikbaar via twee toegangen: rechtstreeks en via de huidige Maasvlakte 1. De natuur ligt in 'Voortzetting huidige structuur' zo ver mogelijk in het noorden en

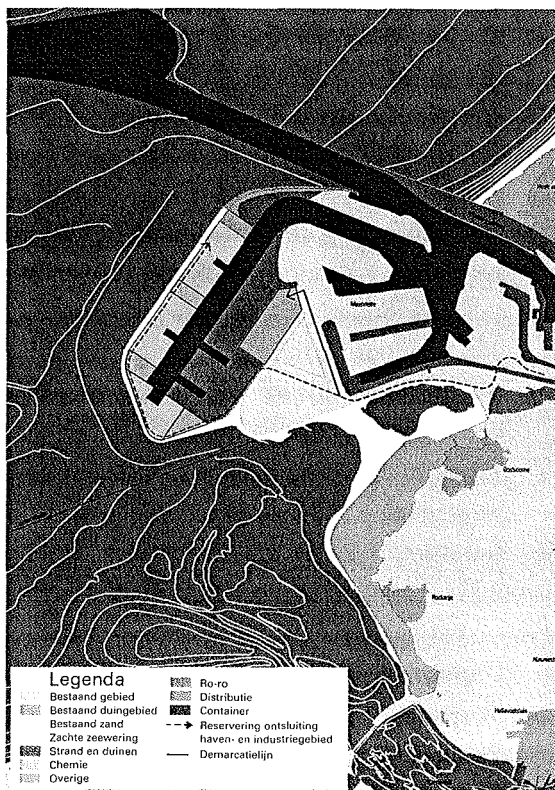


Variant C: Land binnen grenzen.

zoveel mogelijk achter de Slufter. Dit betekent het openhouden van de Haringvlietmond. De belangrijke zee-invloed op de voor de natuur waardevolle duinen van Voorne en Goeree blijft daardoor maximaal en het uitzicht vanaf de kust wordt zo min mogelijk aangetast.

Variant C: Land binnen grenzen

Variant C, 'Land binnen grenzen', is een ontwerp dat zich beperkt tot het bieden van ruimte voor nieuwe haven- en industriële activiteiten. De investeringen richten zich op een ruimtebehoefte van maximaal 1000 hectare netto. Een verdere uitbreiding is mogelijk, maar daarvoor zijn opnieuw grote investeringen nodig in de haventoeegang en kapitaalintensieve kunstwerken zoals harde zeeweringen en golfbrekers. Daarbij moeten reeds gerealiseerde en kostbare kunstwerken wijken. 'Land binnen grenzen' is daardoor een landaanwinning die strikt blijft binnen de grenzen van de planhorizon en de daarbinnen geprognostiseerde ruimtebehoefte. Grote investeringen in een nieuwe havenmond blijven bij 'Land binnen grenzen' achterwege. De



Budgetontwerp voor landaanwinning.

huidige havenmond wordt gehandhaafd. Om te voorkomen dat de stromingen in zee de huidige toegang negatief beïnvloeden, kan het nieuwe haven- en industriegebied echter niet te ver in de Noordzee aangelegd worden. Dit verklaart de 'driehoekige' vorm van het nieuwe haven- en industriegebied op de landaanwinning. Om te voorkomen dat het nieuwe opgespoten land met de stroming en de golven weer in zee verdwijnt of overstroomt, wordt de landaanwinning beschermd met een harde en lange zeedijk van zo'n acht kilometer. De investering in deze zeedijk zal bij een verdere uitbreiding in zee ongedaan moeten worden gemaakt. In het zuiden van de landaanwinning is wel een zachte zeewering mogelijk. Voor de stabiliteit van deze zachte zeewering wordt de zeedijk als een golfbreker met twee kilometer verlengd in zuidwestelijke richting. De landaanwinning is voor zeeschepen bereikbaar via de huidige Maasvlakte 1.

Op de landaanwinning zelf vindt geen natuurontwikkeling plaats. Net zoals bij de variant 'Voortzetting huidige structuur' betekent dit dat de Haringvlietmond zoveel mogelijk wordt opgehouden en dat de zee-invloed op de waardevolle duinen van Voorne en Goeree maximaal is. Het nieuwe land in zee ligt achter de Slufter en zoveel mogelijk ten noorden van Goeree. De belangrijke zee-invloed op de duinen van Voorne en Goeree blijft zo maximaal en het uitzicht vanaf de kust wordt zo min mogelijk aangetast. Geen natuurontwikkeling op de landaanwinning houdt wel in dat het realiseren van 750 ha natuur- en recreatiegebied op een andere wijze moet worden ingevuld. Elders zal daar een geschikte locatie voor gevonden moeten worden.

Budgetontwerp

Parallel aan het ontwikkelen van bovengenoemde varianten, stelt PMR een 'budgetontwerp' op. Bedoeling van het budgetontwerp is te bekijken welke uitvoering van een landaanwinning mogelijk is tegen een kosten van maximaal 4 miljard. Uit een eerste onderzoek naar een budgetontwerp blijkt dat voor 3,4 miljard (excl. BTW, grondkosten, zeebodem, additionele kosten leefomgeving, natuur en eventuele compensatie) een landaanwinning van 1000 ha (incl. kaden en infrastructuur) kan worden aangelegd. Belangrijkste uitgangspunt van het ontwerp is het optimaal inspelen op natuurlijke processen en aansluiten bij de aanwezige contouren in de kustzone. De demarcatielijn wordt hierbij niet overschreden. De aanleg van het ontwerp kan in 2 fasen geschieden; fase 1 is ca. 500 ha en vergt een bedrag van ca. f 2 miljard. Door de gunstige situering zijn minimale hoeveelheden zand nodig en kan er zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van zachte constructies. Toekomstige verdere uitbreiding is daardoor mogelijk zonder al te grote kapitaalsvernietiging. Het budgetontwerp gaat uit van een haveningang via een doorsteek door de bestaande Maasvlakte.

De situering van 750 hectare natuur- en recreatiegebied

Een eventuele landaanwinning betekent een ingreep in de Noordzee - onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur - en mogelijk effecten op onder meer de duingebieden van Voorne en Goeree en op de voordelta. Deze gebieden zijn eveneens onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en zijn daarnaast recent aangemeld en/of aangewezen als speciale beschermingszones in de zin van de Habitatrichtlijn en/of de Vogelrichtlijn. Ook is gestart met aanwijzing van deze gebieden voor toepassing van de Natuurbeschermingswet.

In het Structuurschema Groene Ruimte is bepaald dat er voor ingrepen in de EHS of in de nabijheid ervan, sprake dient te zijn van een zwaarwegend maatschappelijk/openbaar belang waaraan niet redelijkerwijze elders of op een andere wijze tegemoet kan worden gekomen. Mocht besloten worden tot een ingreep of een

ontwikkeling in de nabijheid en er blijkt sprake te zijn van aanwijsbare schade, dan zullen mitigerende en zo nodig compenserende maatregelen moeten worden genomen. Ook moet ingevolge de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn een passende beoordeling gemaakt te worden.

In de PKB⁺-deel 1 zal op het boven beschreven 'nee-tenzij'-principe en het compensatiebeginsel uit het SGR worden ingegaan en zal de beoordeling ingevolge de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn worden gemaakt. Per variant van de landaanwinning zal een compensatievoorstel worden gemaakt.

Het beleidsconvenant ROM-Rijnmond, waarin onder meer het project Maasvlakte 2 is opgenomen, kent een totale opgave van 1750 ha natuur- en recreatiegebied, als onderdeel van de dubbele doelstelling. Hiervan is 1000 ha geadresseerd in het Groenakkoord Brouwer. Er resteert een opgave van 750 ha, die is gekop-



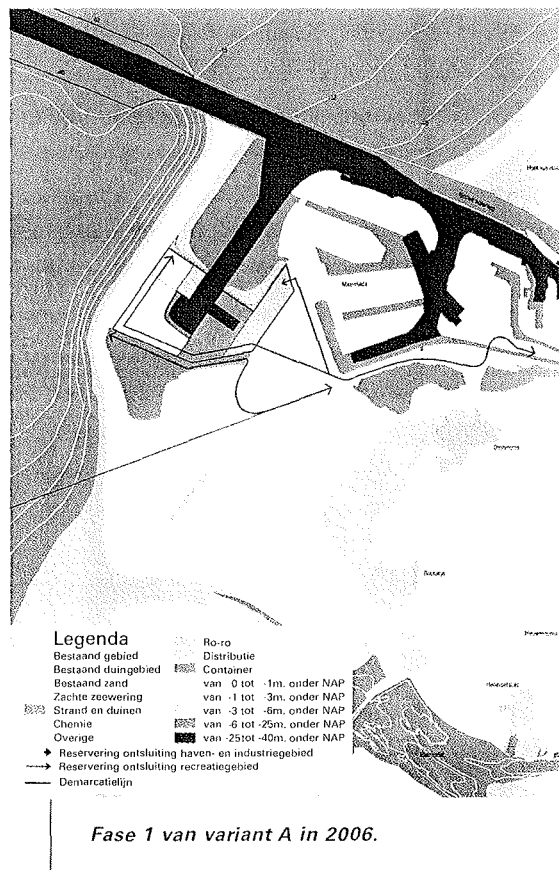
Een eventuele landaanwinning betekent mogelijk effecten op onder meer de duingebieden van Voorne.

peld aan het project Maasvlakte 2. In de startnotitie PKB⁺/m.e.r. Mainportontwikkeling Rotterdam is opgenomen dat alleen bij landaanwinning binnen PMR uitwerking gegeven zal worden aan de ontwikkeling van 750 ha natuur- en recreatiegebied. Het kabinet is van mening dat natuurontwikkeling, in het kader van compensatie- maatregelen, zoveel mogelijk wordt gerealiseerd in en om het stedelijk gebied ter vergroting van de leefbaarheid. Bij het kiezen voor andere oplossingen dan landaanwinning zal de besluitvorming over realisatie van 750 ha natuur- en recreatiegebied weer in het reguliere kader van ROM-Rijnmond moeten plaatsvinden.

In het kader van het compensatiebeginsel uit het SGR moet bij landaanwinning schade aan de natuur gecompenseerd worden. Door een 'slimme' locatiekeuze en een ontwerp kan een ecologische meerwaarde worden nagestreefd. In deel 1 van de PKB⁺ zal hierop worden ingegaan.

Kosten en realisatietijd landaanwinning

Er zijn op dit moment geen uitspraken met zekerheid te doen over investeringskosten en realisatietijd. Het is wel mogelijk een globale indicatie te geven. Afgezien van het budgetontwerp en uitgaande van 1000 ha netto haven- en industriegebied lopen de geschatte investeringskosten uiteen van 7,5 miljard gulden (+/- 25%) tot 5,5 miljard gulden (+/- 25%). Het fysiek loskoppelen van de 750 ha natuur en de landaanwinning leidt tot een besparing van ca. 500 miljoen gulden op de investeringskosten van de landaanwinning. Overigens worden in de komende maanden verdere mogelijkheden voor een vermindering en faseering van de kosten onderzocht. Na afronding van de besluitvorming (PKB⁺-deel 4) varieert de realisatietijd van fase 1 van 3 tot 5 jaar.

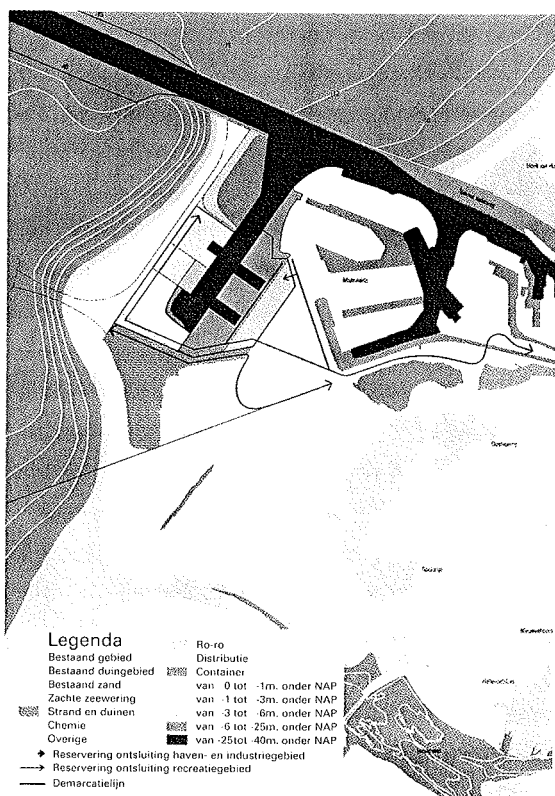


Aanleg en inrichting van de landaanwinning

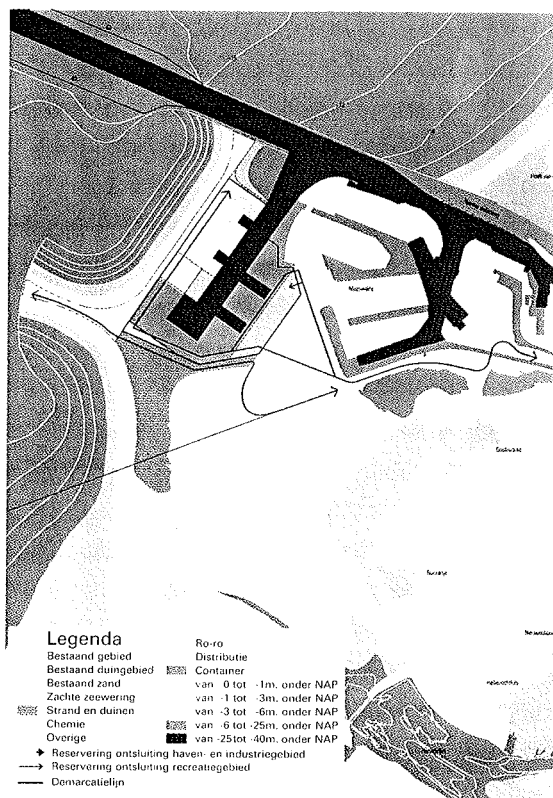
De volgende aspecten zijn van belang bij de voorbereiding van PKB⁺-deel 1:

• Faseerbaarheid en uitbreidbaarheid

Alle varianten zijn goed faseerbaar. Onderzocht wordt hoe de faseering optimaal kan worden afgestemd op de (onzekerheid in de) vraagontwikkeling naar volume en soort van de landaanwinning en naar het tijdstip waarop die beschikbaar moet zijn. Aan de orde is of de eerste tranche wel of geen directe aansluiting op het water ('natte ontsluiting') moet hebben. Dit is onder meer afhankelijk van de sectoren die zich voor vestiging aandienen en de daarmee gepaard gaande investeringen. Tot 200 ha kan 'droog' terrein worden gemaakt met een zachte zeewering. Voor 500 ha netto droog is een harde zeewering gebruikelijk.



Fase 2 van variant A in 2013.



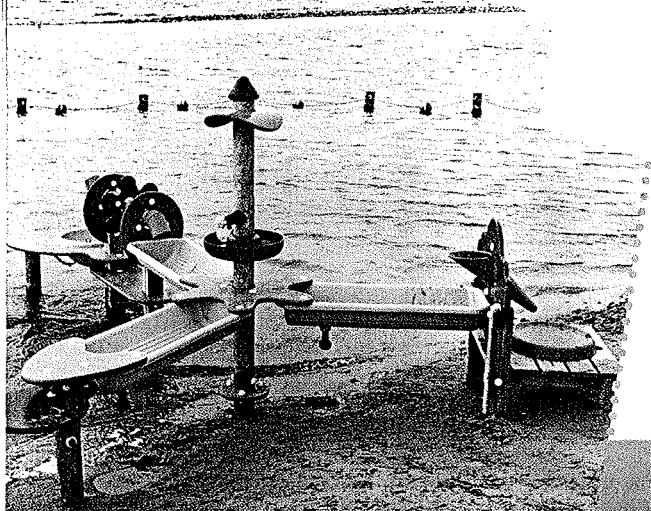
Eindfase van variant A in 2020.

• Bereikbaarheid en modal shift

De landaanwinning moet optimaal ontsloten zijn via het spoor, de weg, de binnenvaart en een ondergronds pijpleidingensysteem. Het beïnvloeden van de modal split, gericht op een zo klein mogelijk aandeel wegvervoer, staat daarbij voorop. Dit vraagt om reservering van ruimte, zoals ook op de bestaande Maasvlakte 1, voor de ontsluiting van het gebied. Alle varianten bieden de mogelijkheid voor een optimale ontsluiting voor de binnenvaart. In de plannen is tot nu toe uitgegaan van een verlenging van het Hartelkanaal. Een doorsteek via de achtste Petroleumhaven is waarschijnlijk een beter alternatief.

• Milieu

De voorwaarden zullen onderzocht worden om bij de inrichting van de landaanwinning industriële ecologie tot stand te brengen, zuinig om te gaan met ruimte, energie, water en grondstoffen. Verder zal een slimme zonering van het terrein nodig zijn om de milieukwaliteit op en in de omgeving van het nieuwe havengebied aanvaardbaar te houden.



*Het vinden van de
juiste balans.*

6

- 2 Op basis van het programma van eisen zal een bidbook worden opgesteld. Dit bidbook zal in twee rondes Europees worden aanbe-

Afwegingsproces

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen geschetst hoe het afwegingsproces plaatsvindt rond de besluitvorming over PMR. Daarnaast worden indicatief de politieke afweegfactoren gegeven. Deze geven aan welke factoren voor het kabinet dominant zijn bij de besluitvorming over PMR.

6.2 Het afwegingsproces

In het PPS-traject zoals dat thans wordt ingezet (zie hiervoor hoofdstuk 7) verloopt de afweging over PMR langs de volgende sporen:

- 1 Op korte termijn zal een programma van eisen worden geformuleerd, waarin staat beschreven waaraan de uiteindelijke oplossing moet voldoen voor het ruimtetekort van de haven van Rotterdam, die in PPS-verband wordt ontwikkeld. Daarbij gaat het ten eerste om de inhoudelijke eisen aan de ontwerpplannen en ten tweede om de procedurele vereisten. Tevens wordt in het programma van eisen het politieke afwegingskader opgenomen. Omdat er binnen de kaders van het programma van eisen nog tal van oplossingen mogelijk zijn, moet namelijk ook aangegeven worden op basis van welke criteria de afweging tussen oplossingen uiteindelijk zal worden gemaakt. Op het politiek afwegingskader wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

steed om te komen tot de keuze voor een winnend plan. Eerst zal er op profiel van een potentieel consortium geselecteerd worden en dan op het ingediende plan. Voor het consortium worden eisen (ervaring, financiële kracht etc.) geformuleerd in het bidbook. Om te bepalen welk plan wint zal worden gekeken naar inhoudelijke eisen en de politieke afweegfactoren uit programma van eisen en het bidbook.

- 3 Deel 1 van de PKB⁺ wordt vervolgens in publiek-private samenwerking opgesteld. Het kabinet en de Tweede Kamer zullen het PKB⁺-deel 1 moeten vaststellen. Ook hierbij dienen de politieke afweegfactoren als criteria. Hulpmiddelen hierbij zijn het milieu-effectrapport (MER) en een kosten-batenanalyse.

6.3 Politiek afwegingskader

Bij het totstandkomen van PMR op Koers is reeds nagedacht over factoren, die dominant zijn bij de politieke afweging en de verdere besluitvorming in het kader van PMR. Hieronder wordt indicatief aangegeven welke factoren dat zijn.

- 1 De mate waarin **economische groei** kan worden gerealiseerd, te bepalen in termen van **toegevoegde waarde en werkgelegenheid** (directe en indirect en gespecificeerd naar Rijnmond en de rest van Nederland).
- 2 Het verbeteren van de **bereikbaarheid**, gemeten als de kansen voor een verschuiving in de vervoerwijze van goederen ten

gunste van het vervoer per pijpleiding, spoor en binnenvaart (**modal shift**).

- 3 De mate van **intensief en zuinig ruimtegebruik**.
- 4 De mate, waarin kansen worden geboden voor **sociale en economische ontwikkeling** van de **stadsregio Rotterdam**.
- 5 De **verbetering** van de **totale milieukwaliteit** van de woon- en leefomgeving waarbij stof, stank, emissies en geluidhinder centraal staan.
- 6 De mate van **innovatief en zuinig gebruik van grondstoffen en energie** (inclusief toepassing van industriële ecologie).
- 7 De ontwikkeling van de **kwaliteit en de bereikbaarheid van regionale recreatiemogelijkheden**.
- 8 De mate van aantasting van natuur- en landschapswaarden dan wel van het behoud en de ontwikkeling van **omvang en kwaliteit van de natuur**.
- 9 De mate waarin **de veiligheid** (bescherming tegen overstromingen), **de waterkwaliteit**, **de veerkracht** en **de natuurlijke processen van de watersystemen** in het probleem- en studiegebied, worden beïnvloed. Gezien de grote hoeveelheid zand, die nodig is voor een landaanwinning, wordt hieronder nadrukkelijk zandwinning begrepen.
- 10 De mate waarin **publiek-private samenwerking** kan worden gerealiseerd. Daarbij gaat het om het commitment van partijen aan publiek-private samenwerking: het aandeel van partijen in investeringsvolume en de risico's die private partijen bereid zijn te dragen.
- 11 **Flexibiliteit**: de mate waarin kosten gafa-seerd en beperkt kunnen worden met het oog op de onzekerheden over vraag en aanbod waarmee het ruimteprobleem is omgeven en de termijn waarop de investering is gerealiseerd.
- 12 **Bestuurlijk draagvlak** met het oog op tijdige besluitvorming en implementatie.

- 13 De mate van **flexibiliteit in omvang, inrichting en gebruik** van de oplossingen.

Deze afweegfactoren zullen in een later stadium moeten worden geoperationaliseerd. Dit zal gebeuren in het kader van de milieu-effect-rapportage (m.e.r.) en de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ten aanzien van de m.e.r. geldt dat er thans informele richtlijnen zijn voor het conventionele PKB⁺-traject. Bij de verdere uitwerking van de PPS-aanpak zal in de toepassing van de richtlijnen moeten worden voorzien door een aangepaste inrichting van het m.e.r.-traject. De richtlijnen worden formeel en gelijktijdig uitgebracht bij het publiceren van het Programma van Eisen uit het PPS-traject dat in het volgende hoofdstuk wordt beschreven. Zij worden toegespitst op de besluitvorming van PMR op Koers en de kenmerken van het Programma van Eisen.



*Samenwerking in een
vroeg stadium van
besluitvorming.*

7

samenwerking er eerst een gedegen voorstudie verricht moest worden. Hiertoe is het Studieproject Private Betrokkenheid (SPB) in het leven

Private betrokkenheid

7.1 Inleiding

In het Studieproject Private Betrokkenheid (SPB) heeft PMR onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van publiek-private samenwerking (PPS) in de planvormingsfase voor beide onderdelen van de dubbele doelstelling. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de resultaten van het SPB en de lijn die het kabinet voor ogen heeft met publiek-private samenwerking bij PMR.

7.2 Studieproject Private Betrokkenheid

Het kabinet heeft onderzocht wat de mogelijkheden zijn om samen met private partijen plannen te ontwikkelen om het ruimtetekort in de haven van Rotterdam op te lossen. Zoals ook in het regeerakkoord is vermeld, onderstreept het kabinet het belang van samenwerking met private partijen. Bij PMR is het streven erop gericht om deze samenwerking te laten beginnen in de planvormingsfase van de PKB⁺-procedure. Een dergelijke vroegtijdige samenwerking bij een project van nationaal belang is nieuw voor Nederland; er is geen referentiesituatie voorhanden, waaraan PMR zich kan spiegelen.

Het kabinet is van mening geweest dat voordat besloten kan worden tot een vroegtijdige

geroepen, dat van oktober 1998 tot en met maart 1999 heeft plaatsgevonden. In het SPB is onder leiding van dr. J.M. Linthorst door zeven publieke en twaalf private partijen onderzocht welke vormen van samenwerken bij PMR mogelijk zijn, welke spelregels daarbij horen en welke bijdragen private partijen aan de drie oplossingsrichtingen kunnen leveren. Op 25 maart jongstleden is het eindrapport van het SPB 'Samen aan boord, inhoud geven aan publiek-private samenwerking' aangeboden aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Het eindrapport is op 31 maart reeds ter informatie aan de Tweede Kamer toegestuurd.

Het SPB heeft het karakter van een ontdekkingsreis gekregen. Alhoewel op gemeentelijk niveau wel al in een vroegtijdig stadium wordt samengewerkt bestaat hier op nationaal niveau nog geen ervaring mee. Binnen het SPB is in eerste instantie de vraag gesteld of het nog realistisch is om een aangepaste aanpak te bepleiten voor het PMR-traject, zoals het stoppen van de PKB⁺-procedure. Gezien de voorgeschiedenis en de huidige stand van zaken (de projectbeslissing is reeds op 14 juli 1997 genomen) is ervoor gekozen de in gang gezette PKB⁺-procedure als uitgangspunt te hanteren. Daarom hebben de deelnemers onderzocht hoe publiek-private samenwerking gecombineerd kan worden met de lopende PKB⁺-procedure. Het SPB heeft zich aldus geconcentreerd op de politiek-bestuurlijke vraag hoe deze twee trajecten, die zich moeilijk tot elkaar verhouden, met elkaar gecombineerd kunnen worden.

Alvorens hierbij stil te staan is het van belang uiteen te zetten waarom bij PMR vroegtijdige betrokkenheid van private partijen wordt

nagestreefd. Dit hangt samen met de identificatie van verschillende soorten risico's bij PMR en het streven naar zo hoog mogelijke private investeringen in de oplossing van het ruimteprobleem. Er zijn drie risico's te onderscheiden: politieke risico's, bouw- en aanlegrisico's, en exploitatierisico's. Investerings in de oplossing van het ruimteprobleem zijn omgeven met bouw- en aanlegrisico's (ook wel realisatierisico's), zoals het duurder uitvallen van een project, alsook met exploitatierisico's waarbij het gaat om de kans op het niet terugverdienen van een investering.

Het streven naar PPS richt zich expliciet op de risico's van bouw en aanleg, en van de exploitatie. Ten aanzien van deze risico's geldt dat zij het beste door marktpartijen gedragen kunnen worden.

Het creëren van nieuwe bedrijfsterreinen vormt de spil voor PMR, maar tegelijkertijd is dit de asset (het centrale element van waarde) waar de PPS over moet gaan. Vanuit de deelnemende rijkspartijen aan het SPB is dan ook de gedachte naar voren gekomen dat met name de genoemde realisatie- en exploitatierisico's gedeeld kunnen worden met private partijen. Private partijen zijn immers gewend om te denken in termen van risico en rendement. Dit delen van (financiële) risico's en rendement vormt het uitgangspunt voor het samenwerken bij PMR in de realisatie- en exploitatiefase.

Vanuit de wens om samen te werken in de realisatie- en exploitatiefase komt de wens om private partijen te betrekken bij de planvormingsfase van de PKB⁺-procedure. In de planvormingsfase worden immers beslissingen genomen die de realisatie- en exploitatierisico's beïnvloeden. Door samen plannen te maken en daarbij daadwerkelijk ruimte te bieden voor private invloed op de planvorming wordt niet alleen een optimale situatie gecreëerd waarin de (financiële) risico's

gedeeld kunnen worden en waarin een basis wordt gelegd voor zo hoog mogelijke private investeringen. Ook wordt het hierdoor mogelijk om in een vroegtijdig stadium creatieve en innovatieve ideeën van private partijen mee te nemen in de op te stellen plannen. Kortom, niet wachten totdat de overheid de PKB⁺-procedure helemaal heeft afgerond en voorstellen tot in detail zijn vastgelegd, maar het succes van de samenwerking in de realisatie- en exploitatiefase vergroten door vanaf de planvormingsfase met elkaar samen te werken. Op deze wijze wordt optimaal invulling gegeven aan de meerwaarde die bij publiek-private samenwerking wordt nagestreefd.

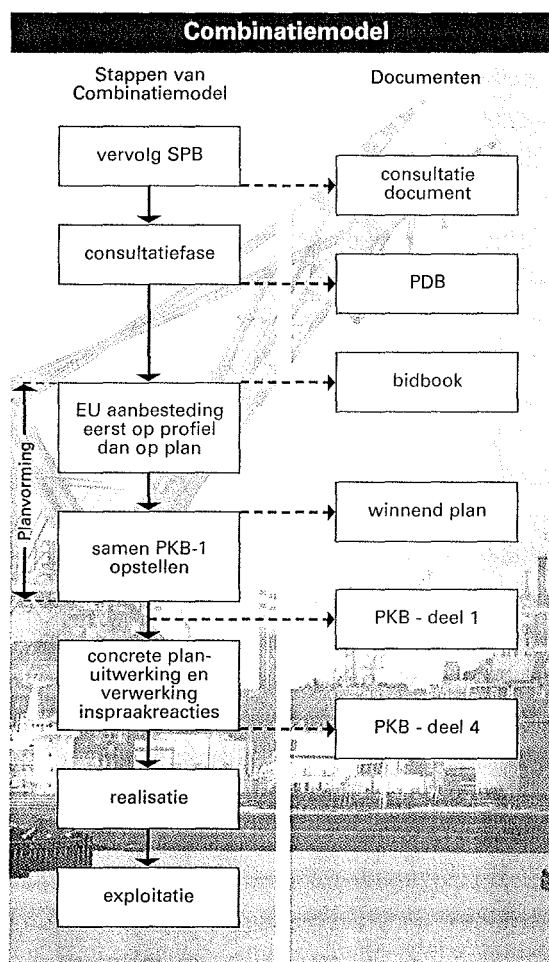
In het SPB is een zogenaamd combinatie-model ontwikkeld, waarin PPS wordt gecombineerd met de PKB⁺-procedure door de belangrijkste uitgangspunten van de rijkspartijen en van private partijen samen te brengen. Het combinatiemodel (figuur 2) bestaat uit een aantal opeenvolgende fasen. In 'Samen aan boord' wordt dit model uitgebreid beschreven. In essentie komt het model erop neer dat het kabinet een publiek programma van eisen opstelt. Dit programma van eisen wordt eerst besproken met maatschappelijke organisaties, private partijen en daarna met de Tweede Kamer. De Tweede Kamer stelt dit programma van eisen vast, waarmee het de status krijgt van een soort pré-PKB⁺-deel 1. Op basis van dit document en een daarop gebaseerd bidboek vindt in twee stappen de Europese aanbesteding plaats, eerst op profiel dan op inhoudelijke plannen. De ingediende voorstellen worden zowel inhoudelijk als financieel beoordeeld. De inhoudelijke beoordeling vindt plaats op basis van het programma van eisen. De door de consortia gevraagde rijksbijdrage zal onder andere op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de ingediende voorstellen worden afgewogen. Nadat een voorstel en consortium zijn geselecteerd, richt de overheid

samen met dat consortium een PPS-verband op dat PKB⁺-deel 1 opstelt. Het kabinet blijft primair verantwoordelijk voor het uitbrengen van PKB⁺-deel 1. Gezien de betrokkenheid van veel actoren vóór PKB⁺-deel 1 kunnen de stappen van PKB⁺-deel 2 tot en met PKB-deel 4 vlot worden doorlopen. Deze fasen blijven nadrukkelijk wel bestaan. Wijzigingen in de plannen die hieruit naar voren komen zijn mogelijk. Hiervoor worden wijzigings- en exitregelingen binnen het consortium afgesproken. Dit om eventuele financiële claims richting het rijk te voorkomen. Na het vaststellen van PKB⁺-deel 4 kan snel met de start van de daadwerkelijke uitvoering worden begonnen, de aanbesteding heeft immers al plaatsgevonden. Wel volgt na PKB⁺-deel 4 nog een eventuele beroepsprocedure en dienen onder andere streek- en bestemmingsplannen te worden aangepast. Dit geldt echter ook voor het doorlopen van de PKB⁺-procedure zonder PPS.

In dit voorstel komt PKB⁺-deel 1 later uit dan nu gepland (begin 2001 in plaats van begin 2000 in het huidige traject). Deze vertraging wordt echter gecompenseerd in de fasen van PKB⁺-deel 2 tot en met deel 4 en door een snellere start van de uitvoering.

In het voorgestelde combinatiemodel wordt de politieke betrokkenheid op een andere wijze vormgegeven dan in een meer traditionelere aanpak van een PKB⁺-procedure. Het kabinet vindt dit een onderwerp dat expliciet met de Tweede Kamer besproken moet worden. In de Voortgangsrapportage PPS (april 1999) wordt hierbij uitgebreid stilgestaan. De politieke discussie en betrokkenheid worden in het combinatiemodel naar voren gehaald. Dit is nodig om een helder afgebakende vraag in de markt te kunnen zetten. Daarna wordt, als een zorgvuldige selectie en afweging van de gevraagde rijksbijdrage aan een plan heeft plaatsgevonden, een commitment met een privaat consortium

aangegaan. Een aandachtspunt is hoe dit commitment zich verhoudt tot het karakter van de PKB⁺, waar inspraak en parlementaire behandeling tot wijziging van plannen moet kunnen leiden. Hier is door de opstellers van het rapport aandacht aan besteed door drie expliciete beslismomenten op te nemen.



Figuur 2: het combinatiemodel.

Het eerste politieke beslismoment ligt bij het goedkeuren door de Tweede Kamer van het publiek programma van eisen. Dit publiek programma van eisen vormt de democratische legitimering van het op te stellen bidbook. Het tweede beslismoment ligt bij het vaststellen van PKB⁺-deel 1. Dit blijft de primaire verantwoordelijkheid van het kabinet. Het derde beslismoment ligt bij de parlementaire behandeling van het definitieve beleidsvoornemen van het kabi-

net (PKB⁺-deel 3). Het parlement heeft de mogelijkheid een go/no go-uitspraak te doen, dan wel amenderingen voor te stellen. Indien de amenderingen het eerder in het publiek programma van eisen vastgestelde kader wijzigen, dan komen de daardoor optredende financiële consequenties voor rekening van het rijk.

Nog niet alle haken en ogen zijn in beeld gebracht, maar de deelnemers aan het SPB achten het combinatiemodel zeker realistisch. Het kabinet is akkoord gegaan met de voorgestelde benadering en kiest daarmee voor een PPS-aanpak voor het vervolg van PMR. Voordat hier mee gestart wordt, wil het kabinet echter eerst met de Tweede Kamer overleggen over de inhoud van het combinatiemodel. De uitkomsten van dit debat kunnen dan meegenomen worden bij de verdere uitwerking van het vervolgtraject van PMR.

Het vertrekpunt van het kabinet is dat het rijk er vooralsnog van uitgaat dat in de oplossing van de mogelijke ruimtetekorten zoveel mogelijk door de markt zelf kan worden voorzien en dat er investeringsinteresse van private partijen zal zijn voor de potentiële oplossingen. Afhankelijk van de inhoud van de in te dienen plannen en het prijskaartje dat er aanhangt is het rijk in principe bereid tot een overheidsbijdrage. De overweging op basis waarvan en de voorwaarden waaronder het rijk zal participeren zijn afhankelijk van de inhoud van de ingediende plannen. Bij de beoordeling van het prijskaartje zal het rijk zich onder andere baseren op een maatschappelijke kosten-batenanalyse.



8

combinatiemodel regisseert de initiatiefnemer (het rijk) een actieve participatie. In de planvormingsfase loopt de maatschappelijke dialoog

Extern proces

Gericht op
het creëren
van draagvlak
voor proces
en inhoud

8.1 Essenties procesbenadering

Gericht op publieke en maatschappelijke partijen

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven zich bij de beleidsvorming voor de grote vraagstukken op het terrein van leef-omgeving en de ruimtelijke, economische en ecologische inrichting open te stellen voor constructieve bijdragen van relevante groeperingen in de samenleving. Het is de moeite waard nieuwe vormen van overleg een kans te geven, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de overheid (regeerakkoord 1998, p.46). Het voor-nemen is om binnen PMR te kiezen voor een resultaatgerichte en actieve dialoog met publieke en maatschappelijke groeperingen. Betrokken organisaties staan voor de belangen van een groep en dienen in vertegenwoordigen-de zin in het proces te worden opgenomen.

Relatie met private partijen

De procesbenadering van een actieve dialoog met publieke en maatschappelijke groeperingen moet worden gecombineerd met de eisen van het 'combinatiemodel', een voorstel om publiek-private samenwerking vorm te geven (voor details zie vorig hoofdstuk). Het kabinet wil maatschappelijke groeperingen gedurende het hele plan- en besluitvormingstraject actief betrekken, waarbij voor alle partijen de vrijheidsgraden afnemen naarmate het proces vordert. Tijdens de consultatiefase uit het

parallel aan de planvoorbereiding, die door het PPS-verband wordt uitgevoerd. Voor de fase van de concrete planuitwerking zal aan de consortia die zich voor het PPS-verband aanmelden worden gevraagd aan te geven hoe ze denken maatschappelijke en publieke groeperingen daarin een rol te laten vervullen, met als doel naast daadkracht ook draagvlak te organiseren.

8.2 Doel van de procesbenadering

Het doel van het proces is tweeledig:

- 1 door gebruik te maken van kennis en inzichten van partijen komen tot een creatief en interactief planvormingsproces met als resultaat goed overwogen adviezen aan de minister;
- 2 draagvlak creëren voor een gedeelde oplossing door rekening te houden met belangen van betrokken partijen in een open besluitvormingsproces (onverlet het primaat van de politiek).

8.3 Procesconvenant

Set spelregels

Om de bovengenoemde procesbenadering vorm te geven wil het rijk een procesconvenant afsluiten met maatschappelijke partijen. Het belangrijkste onderdeel van dit convenant is een set spelregels over de wijze waarop maatschappelijke partijen in het proces participeren. Het procesconvenant is met nadruk geen juridisch stuk. Het is gericht op het verkrijgen van vertrouwen in en commitment aan het proces. Het concept-convenant wordt gebaseerd op overleg met de beoogde convenantpartners, de

partijen die deelnemen aan het Topberaad over PMR tussen rijk en maatschappelijke en publieke groeperingen. Het convenant is bewust en op uitdrukkelijk verzoek van de beoogde convenantpartners op bepaalde onderdelen redelijk gedetailleerd uitgewerkt en op andere onderdelen globaal gehouden. Het te verwachten grillige procesverloop vraagt om een convenant dat de flexibiliteit in zich heeft om in te spelen op ontwikkelingen.

Hoofddlijnen van het procesconvenant:

Ministeriële verantwoordelijkheid

De procesbenadering gaat beslist niet voorbij aan het primaat van de politiek. Het proces is gericht op ondersteuning van de projectminister met adviezen; de ministeriële verantwoordelijkheid behelst zowel inhoud (resultierend in de PKB⁺) als het proces van PMR. De minister van Verkeer en Waterstaat bepaalt, met kennis van het advies, de inhoud van het besluit dat aan het kabinet wordt voorgelegd. De regie ligt bij de minister van Verkeer en Waterstaat.

Onderscheid tussen strategisch en uitwerkingsniveau

Het procesconvenant wordt ondertekend door de deelnemers aan het Topberaad. In het Topberaad concentreert men zich op de strategische en conditionerende hoofddlijnen. De nadere uitwerking vindt plaats in zeer nauw overleg met partijen, die ook bij de uitvoering een belangrijke rol vervullen. Hierbij kan het gaan om de private sector, maar ook om maatschappelijke en publieke partijen op regionaal niveau.

Partijen als accountmanager

De convenantpartners treden op als vertegenwoordiger van een bredere groep of beweging. Zij hebben de rol van een 'accountmanager': alles wat binnen het brede belang dat zij vertegenwoordigen aan opvattingen

leeft, kan via hen worden ingebracht. Zij kunnen partijen vertegenwoordigen uit dezelfde sector, alsmede partijen op regionaal niveau.

Commitment van partijen

PMR bereidt producten voor de projectminister voor. Onderdeel van deze voorbereiding zijn besprekingen met externe partijen. Indien inbreng van partijen niet of onvoldoende in de PMR-producten wordt meegenomen, krijgen partijen de gelegenheid om gezamenlijk een advies aan de projectminister uit te brengen. In het proces streven partijen naar consensus over het advies, hoewel bij de besluitvorming over een advies een meerderheid voldoende is. Van afwijkende standpunten wordt op verzoek van betreffende partijen melding gemaakt in het advies. Niet alleen de uitkomst van het proces is daarbij belangrijk; ook de kwaliteit van het procesverloop zelf. De uitkomst van een 'stevig proces' heeft meer gewicht dan een grijs compromis. Partijen committeren zich aan het proces. Daarnaast committeren ze zich om de resultaten en het procesverloop te verdedigen voor hun achterban.



9

9.2 Referentiesituatie

De visie van het kabinet op de gewenste ontwikkelingen is afgezet tegen de ontwikkelin-

Samenvatting en Conclusies

*Kiezen voor
duurzame ontwik-
keling betekent
zorgen voor de
kwaliteit van de
leefomgeving.*

9.1 Ambities van het kabinet

Op basis van het regeerakkoord en van politieke doelstellingen heeft het kabinet een aantal ambities geformuleerd voor de versterking van de mainport Rotterdam:

- 1 Versterking van de positie van Nederland als internationaal handels- en industrieland, waarin havens en steden opereren op een vraagmarkt.
- 2 Niet afwachten, maar pro-actief inspelen op vernieuwing.
- 3 Kiezen voor toegevoegde waarde en verhoging van de kennisintensiteit.
- 4 Kiezen voor duurzame ontwikkeling betekent zorgen voor de kwaliteit van de leefomgeving.
- 5 Mainportontwikkeling vereist samenspel van bedrijfsleven, maatschappelijke groeperingen en overheden.

Het verwezenlijken van de genoemde ambities vraagt de volgende investeringen in de toekomst:

- het versterken van de mainport Rotterdam als netwerk;
- het verbreden van de economische structuur door meer diensten aan Nederland te binden;
- het versterken van locatiegebonden kernactiviteiten;
- het versterken van de samenhang tussen haven, stad en delta.

gen die zich bij ongewijzigd beleid tot 2020 voordoen in de haven van Rotterdam. Deze zogenaamde referentiesituatie is, zoals ook is aangegeven in de startnotitie van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam, toegespitst op de ruimtelijke problematiek in de haven van Rotterdam.

Ontwikkelingen die in de haven van Rotterdam ruimte vragen zijn:

- autonome interne ontwikkelingen van haven en industrie;
- nieuwe vormen van bedrijvigheid en productiewijzen;
- de westwaartse ontwikkeling van stadsregio en stedelijke economie;
- afnemende tolerantie van de bevolking voor hinder van industrie en verkeer.

Ten aanzien van de vraag naar ruimte voor economische ontwikkelingen hanteert het kabinet een bandbreedte met als bovengrens, en daarmee als het maximale tekort in 2020, de prognose die het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam in haar Verkenningen 2020 geeft voor het scenario met de hoogste groeiverwachtingen (Global Competition-scenario). Als ondergrens hanteert het kabinet de verwachting dat er tot 2020 bij sterk tegenvallende groei mogelijkwerijs geen sprake zou kunnen zijn van een ruimtetekort voor de economische activiteiten die in de startnotitie zijn benoemd: petrochemie, deepsea containers en de daarvan afgeleide distributie.

Uitgaande van de hoge groeiprognose ontstaat rond 2004 een ruimtetekort, bij een middenprognose is dat rond 2007, terwijl in het scenario met lage groei de economische ont-

wikkeling dusdanig is, dat voor 2020 naar verwachting geen ruimtelijke problemen zullen optreden. Rekening houdend met de tijd die nodig is om ruimte uitgeefbaar te maken (aanleg, herstructurering, sanering etc.) betekent dit dat, in elk geval in het scenario met hoge groei, haast geboden is om de mogelijke ontwikkelingen tijdig te kunnen accommoderen. Het kabinet gaat er niet van uit dat het hoge groeiscenario zich zeker zal voordoen, maar als dit zich voordoet, wil het kabinet de ruimtevraag kunnen accommoderen. Dit betekent dat tussen 2004 en 2007 het ruimtetekort in de Rotterdamse haven moet zijn opgelost.

9.3 Probleemvaststelling

Het kabinet voorziet bij gunstige economische groei en indien extra inspanningen achterwege blijven, in de nabije toekomst een tekort aan ruimte voor de sectoren petrochemie, deepsea containers en daarvan afgeleide distributie in het huidige haven- en industriegebied van Rotterdam.

De noodzaak om dit ruimteprobleem op te lossen acht het kabinet voldoende aangetoond. Daarmee sluit het kabinet de nut- en noodzaakdiscussie over dit onderwerp af. In deel 1 van de Planologische Kernbeslissing-plus zal een nadere onderbouwing van de omvang en de urgentie van het probleem worden opgenomen. In de PKB⁺-deel 1 zal tevens de 'nee, tenzij'-afweging uit het Structuurschema Groene Ruimte worden gemaakt die bij ingrepen in de Ecologische Hoofdstructuur verplicht is.

9.4 Oplossingsrichtingen

Het kabinet laat drie mogelijke oplossingsrichtingen voor het ruimtetekort in de Rotterdamse haven onderzoeken:

- betere benutten van bestaande haven- en industrieterreinen in het Rotterdams havengebied (Bestaand Rotterdams Gebied);
- benutten van bestaande en voorziene haven- en industrieterreinen in Moerdijk, Vlissingen en Terneuzen (Zuidwest-Nederland);
- landaanwinning voor een nieuw haven- en industriegebied in de vorm van uitbreiding van de Maasvlakte door middel van een landaanwinning (Landaanwinning).

9.4.1 Bestaand Rotterdams Gebied (BRG)

In het bestaande Rotterdams gebied komen beide elementen uit de dubbele doelstelling van PMR (versterken van de mainport en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving) nadrukkelijk samen. Ontwikkelingen in het bestaande havengebied moeten een grote bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond. Daarnaast zal extra ruimte worden gecreëerd voor verdere economische ontwikkeling van de mainport door innovatief ruimtegebruik, demping van (delen van) havenbekkens, en verplaatsing van bedrijven, waar relevant in combinatie met bodemsanering.

In dit kader zijn de drie voornaamste opgaven in het bestaand Rotterdams gebied:

- het creëren van ruimte voor ontwikkeling van de haven economie dóór efficiënt en duurzaam gebruik van bestaand gebied;
- verbetering van leefbaarheid en omgevingskwaliteit;
- ruimte voor ontwikkeling van de stad, gezien vanuit de haven.

Op basis van deze opgaven is een drietal varianten samengesteld, waartussen in de PKB⁺-deel 1 een afweging zal worden gemaakt:

- variant A: ruimte voor ontwikkeling van de haven economie;

- variant B: verbetering van de leefbaarheid en omgevingskwaliteit;
- variant C: ruimte voor ontwikkeling van de stad.

9.4.2 Zuidwest-Nederland (ZWN)

Bij ZWN zijn de locaties Moerdijk, Terneuzen en Vlissingen onderzocht als alternatieve oplossingen voor het ruimtetekort in Rotterdam voor de sectoren petrochemie en deepsea containers.

Uit het onderzoek op het gebied van petrochemie kan worden geconcludeerd dat de (markt)relevantie van Terneuzen en Moerdijk voor het oplossen van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam voor deze sector maar zeer de vraag is. Daar komt bij dat bestuurlijke partijen in Moerdijk sterk gekant zijn tegen uitbreiding van het petrochemiecluster, voornamelijk omdat de druk op de leefbaarheid in de regio sterk zou toenemen. Dit verhoudt zich slecht tot de dubbele doelstelling van PMR. De chemiesector in Terneuzen wordt van belang geacht voor de markt in het Scheldegebied.



Oksel A16-A17 bij Moerdijk.

Vlissingen-Oost is binnen PMR onderzocht als alternatieve locatie voor de deepsea containersector van de Rotterdamse haven. Uit een sectorstudie (ADL, 1999) is gebleken dat partijen Vlissingen niet zien als alternatief voor Rotterdam voor de doorvoer van groot-schalige, mondiale containerstromen. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft de resultaten van de sectorstudie containers geëvalueerd en onderschrijft in haar evaluatie dat eventuele ruimtelijke knelpunten van Rotterdam niet primair in andere havens van Nederland kunnen worden opgelost.

De ontwikkeling van Vlissingen en meer in het algemeen van het Scheldegebied acht het kabinet van groot belang. Het stimuleren van de autonome ontwikkeling zal echter geen onderdeel uitmaken van PMR. Bovenstaande leidt tot de conclusie dat Vlissingen-Oost geen potentiële oplossing is voor het ruimtetekort van Rotterdam.

Algemene conclusie ten aanzien van Zuidwest-Nederland

Rekening houdend met het voorgaande is het kabinet van mening dat Zuidwest-Nederland geen alternatief is voor het oplossen van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam. Dit geldt zowel voor de petrochemische sector als voor deepsea containers. Zuidwest-Nederland zal door PMR daarom niet verder worden onderzocht als oplossing voor het ruimtetekort in Rotterdam.

9.4.3 Landaanwinning

Het kabinet onderzoekt op welke wijze landaanwinning kan bijdragen aan de dubbele doelstelling van PMR. Daartoe worden ontwerpvarianten uitgewerkt. In de ontwerpen zijn de haventoeegang en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan natuurontwikkeling kenmer-

kende onderdelen. Onverlet de kenmerken van deze varianten is het kabinet van mening dat natuurontwikkeling, in het kader van compensatiemaatregelen, zoveel mogelijk dient te worden gerealiseerd in en om het stedelijke gebied ter vergroting van de leefbaarheid.

Wanneer de meest uitgesproken elementen van deze keuzemogelijkheden worden gecombineerd in modellen van een landaanwinning ontstaan drie varianten:

- Variant A *Ruimte voor ontwikkeling*: maximale ruimte voor ontwikkeling van zowel haven als natuur en recreatiegebied.
 - Variant B *Voortzetting huidige structuur*: landaanwinning waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande structuur van haven, recreatiegebied en natuur.
 - Variant C *Land binnen grenzen*: landaanwinning die zich beperkt tot het bieden van de ruimte voor haven- en industriële activiteiten die binnen de planhorizon wordt verwacht.
- Tevens wordt er een zogenaamd budgetontwerp ontwikkeld, waarbij een landaanwinning wordt ontworpen tegen minimale kosten bij handhaving van de gangbare ontwerpnormen.

De PKB-procedure gaat uit van 1000 ha netto haven- en industrieterrein. De beslissing om daadwerkelijk te beginnen met de eerste fase, in orde van grootte van 500 ha, wordt op een zodanig moment genomen dat tijdig ruimte beschikbaar is, wanneer de ruimte in het bestaande havengebied benut is (eerste fase van de aanleg). Het besluit om te komen tot de aanleg van de tweede 500 ha wordt eerst dan genomen, wanneer is aangetoond dat ontwikkelingen in de markt dit nodig maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van Zuidwest Nederland in het totale mainport-netwerk (tweede fase van de aanleg).

Een eventuele landaanwinning betekent onder meer een ingreep in de Noordzee - onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur - waarvoor in het kader van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn zorgvuldige procedures moeten worden gevolgd. In de PKB⁺-deel 1 zal op het 'nee-tenzij' principe en het compensatiebeginsel uit het Structuurschema Groene Ruimte worden ingegaan.

9.5 Publiek-private samenwerking

Het kabinet heeft in het Studieproject Private Betrokkenheid (SPB) onderzocht wat de mogelijkheden zijn om samen met private partijen plannen te ontwikkelen om het ruimtetekort in de haven van Rotterdam op te lossen. Zoals ook in het regeerakkoord is vermeld, onderstreept het kabinet het belang van samenwerking met private partijen. Bij PMR is het streven erop gericht om deze samenwerking te laten beginnen in de planvormingsfase. Een dergelijke vroegtijdige samenwerking bij een project van nationaal belang is nieuw voor Nederland.

In de SPB-rapportage 'Samen aan boord' is een model geschetst volgens welke het kabinet publiek-private samenwerking (PPS) in de planvormingsfase wil realiseren. Dit zogenaamde combinatiemodel is de leidraad voor het verloop van PMR.

Het vertrekpunt van het kabinet is dat het rijk er vooralsnog van uitgaat dat in de oplossing van de mogelijke ruimtetekorten zoveel mogelijk door de markt zelf kan worden voorzien en dat er investeringsinteresse van private partijen zal zijn voor de potentiële oplossingen. Afhankelijk van de inhoud van de in te dienen plannen en het prijskaartje dat er aanhangt is het rijk in principe bereid tot een overheidsbijdrage. De overweging op basis waarvan en de voorwaarden waaronder het rijk zal participeren

zijn afhankelijk van de inhoud van de ingediende plannen. Bij de beoordeling van het prijskaartje zal het rijk zich onder andere baseren op een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

9.6 Procesbenadering

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangegeven zich bij de beleidsvorming voor de grote vraagstukken op het terrein van leefomgeving en de ruimtelijke, economische en ecologische inrichting open te stellen voor constructieve bijdragen van relevante groeperingen in de samenleving. Bij PMR is er daarom voor gekozen om een procesbenadering te hanteren, gericht op de volgende doelstellingen:

- 1 door gebruik te maken van kennis en inzichten van partijen komen tot een creatief en interactief planvormingsproces met als resultaat goed overwogen adviezen aan de minister;
- 2 draagvlak creëren voor een gedeelde oplossing door rekening te houden met belangen van betrokken partijen in een open besluitvormingsproces (onverlet het primaat van de politiek).

Om deze procesbenadering vorm te geven wil het rijk een procesconvenant afsluiten met de partijen die deelnemen aan het Topberaad, dat in het leven is geroepen voor overleg met maatschappelijke organisaties en andere overheden. Het belangrijkste onderdeel van het procesconvenant is een set spelregels over de wijze waarop partijen in het proces participeren. Het procesconvenant is met nadruk geen juridisch stuk. Het is gericht op het verkrijgen van vertrouwen in en commitment aan het proces.

9.7 Mijlpalen voor PMR

De volgende (Indicatieve) mijlpalen voor PMR in kunnen in de komende jaren worden onderscheiden:

Juli 1999

start consultatiefase PPS

September 1999

afsluiten procesconvenant met maatschappelijke partijen

Februari 2000

opstelling publiek programma van eisen door het kabinet en vaststelling van publiek programma van eisen door het parlement

Maart 2000

start Europese aanbesteding in twee stappen (eerst selectie op profiel van het consortium, vervolgens inhoudelijk op het plan)

Oktober 2000

het rijk stelt samen met het winnend consortium PKB⁺-deel 1 op

Maart 2001

besluitvorming in de ministerraad over PKB⁺-deel 1 en de MER

Juni 2001

PKB⁺-deel 2

Oktober 2001

PKB⁺-deel 3

Februari 2002

PKB⁺-deel 4

Uitgave
Project Mainportontwikkeling
Rotterdam

Communicatie-advisering
en begeleiding
BIKKER, Rotterdam

Eindredactie
Awareness, Den Haag

Vormgeving en opmaak
VDM reklame & marketing,
Rotterdam

Fotografie
Herman Zonderland,
Fotostudio Van der Horst,
AeroView B.V.

Druk
Drukkerij Groenendijk, Rotterdam

Den Haag, juli 1999