

Vergaderjaar 1996–1997

**24 691**

**Ruimtetekort in mainport Rotterdam**

**Nr. 3**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VERKEER EN WATERSTAAT, VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEU-BEHEER, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 juli 1997

Hierbij informeren wij u over de projectbeslissing van het Kabinet inzake de ruimtebehoefte van de mainport Rotterdam, zoals bedoeld in het Kabinetsstandpunt over het WRR rapport over grote infrastructurele projecten (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 690, nr 1). De inhoud van deze brief vormt de projectbeslissing.

## **1. Inleiding**

Bij brief van 16 april 1996 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat u, mede namens de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuur en Visserij en de Staatssecretaris van Economische Zaken geïnformeerd over de aanvangsbeslissing (in de zin van het kabinetsstandpunt «Besluiten over grote projecten») met betrekking tot het gesignaleerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam. De aanvangsbeslissing is opgesteld naar aanleiding van de in december 1995 afgeronde rapportage over het ROM-project Maasvlakte 2. De in het genoemde kabinetsstandpunt ontvouwde aanpak was gebaseerd op een advies van de WRR waarin werd aanbevolen om voorafgaande aan een concrete procedure inzake een project een discussie te voeren over nut en noodzaak van dat project. In het onderhavige geval is daartoe besloten omdat het kabinet het noodzakelijk achtte een beslissing over een Maasvlakte 2 in een breder kader te bezien en ook af te wegen tegen alternatieven.

De vragen die in dit verband werden gesteld waren:

- wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort in de mainport Rotterdam,
- wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en

- welke oplossingsrichtingen komen in aanmerking.

Daarbij is, aldus meergenoemde brief, voor het kabinet nadrukkelijk inzet enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving.

Vanaf april vorig jaar is met grote voortvarendheid deze nieuwe procedure ter hand genomen, die de naam VERM kreeg: Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam. Bedoeling was die procedure binnen een jaar te doen uitmonden in een zogenaamde projectbeslissing.

Door factoren van uiteenlopende aard, heeft de procedure langere tijd in beslag genomen dan voorzien. Bij brief van 21 maart 1997 bent u daarover geïnformeerd. Inmiddels is de procedure afgerond. Deze brief is dan ook aan te merken als de in de brief van 16 april 1996 aangekondigde projectbeslissing.

## **2. De VERM-procedure**

Zoals gezegd is met de aanvangsbeslissing van 16 april 1996 de VERM-procedure gestart. In het kader van die procedure is op zeer verschillende wijze met groepen en personen van uiteenlopende aard van gedachten gewisseld en zijn diverse nadere studies uitgevoerd. Individuele burgers, vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven, belangengroepen, milieuorganisaties, wetenschappers, zowel in de regio Rijnmond als in de regio's Amsterdam Noordzeekanaal gebied, Vlissingen/Terneuzen, Moerdijk, Delfzijl/Eemshaven, Arnhem/Nijmegen en Venlo zijn daarbij in de gelegenheid geweest om op indringende wijze hun opvattingen te doen blijken.

De verkenning is afgerond met twee rapporten, enerzijds een verslag van de verkenningfase en anderzijds een analyse van de aard, omvang en urgentie van de ruimtebehoefte en de mogelijke oplossingsrichtingen, zoals die in de verkenning naar voren zijn gebracht. Deze rapporten zijn bijgevoegd als bijlagen (de delen) A en B<sup>1</sup>. Conform haar standpunt over het rapport van de WRR inzake besluitvorming grote projecten heeft het kabinet een begeleidingscommissie ingesteld onder leiding van de Commissaris der Koningin van de provincie Friesland, drs L.M.L.H.A. Hermans. Het eindrapport van de begeleidingscommissie treft u aan in het bijlageboek van Deel A als bijlage nummer 28. Het tussentijds advies van deze commissie is voor de Minister van Verkeer en Waterstaat aanleiding geweest een nader advies te vragen aan de heer drs A.J. Middelhoek en de heer W.E. Scherpenhuijsen Rom RA. Hun rapportages zijn bijgevoegd in het bijlageboek van Deel A met de nummers 26 en 27. Daarnaast is de Commissie Milieueffectrapportage onder leiding van mw. drs L. van Rijn-Vellekoop om advies gevraagd. De adviezen van de commissie zijn bijgevoegd als bijlage nummer 19 in het bijlageboek van Deel A.

Het kabinet hecht er aan zijn waardering kenbaar te maken aan al diegenen die aan deze procedure in welke vorm dan ook hebben deelgenomen.

## **3. Enige algemene beschouwingen**

Besluitvorming over grote projecten is gecompliceerd. Het gaat om grote economische, sociale, ecologische en financiële belangen die de nodige zorgvuldigheid vereisen. Tegelijkertijd geldt dat bij dergelijke grote beslissingen het vaak gaat om een lange tijdhorizon zowel qua de baten als de lasten. Ondanks al het onderzoek dat verricht is en wordt, is het essentieel dat men bij dergelijke beslissingen beschikt over een strate-

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gische visie en ook de durf heeft die strategische visie in concrete projecten te vertalen. Daarbij moet men accepteren dat er sprake is van onzekerheid en risico's.

De strategische visie van het kabinet is, in algemene zin ten aanzien van de ruimtelijk-economische structuur, de afgelopen jaren herhaalde malen onder woorden gebracht, bijvoorbeeld in de Troonrede 1996 en in de brief over de «Versterking ruimtelijke economische structuur» (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 017, nr 1) van datzelfde jaar. Kort gezegd komt die visie er op neer dat een economische groei van 3% een eerste vereiste is voor een aanhoudende groei van de werkgelegenheid. De uitdaging is om deze economische groei hand in hand te laten gaan met een beter beheer van de ruimte, het milieu en de natuur. De ambities op het terrein van economische groei en de ambities op het terrein van milieu en natuur kunnen alleen worden gerealiseerd als fors wordt geïnvesteerd in de ruimtelijk-economische structuur. Daarbij gaat in de eerste plaats om het versterken van de voor onze economie zeer relevante mainports Rotterdam en Schiphol alsmede de verbinding van die mainports met het achterland.

Tegelijkertijd zal en evenzeer sprake moeten zijn van investeringen in andere aspecten van de ruimtelijk-economische structuur om de leefbaarheid van ons land te verbeteren. Daarbij gaat het enerzijds om versterking van de vitaliteit van de grote steden, en anderzijds aan tal van op milieu en leefbaarheid gerichte zaken en de verdere ontwikkeling van kennis. Naast de economische groei van 3% is dan ook het tweede uitgangspunt een absolute vermindering van de milieubelastende emissies. Een dergelijke daling van de broeikasgassen, in het bijzonder koolstof dioxide (CO<sub>2</sub>), is complex maar is in de tijd realiseerbaar in de context van een (inter)nationale aanpak.

Nederland biedt door zijn geografische ligging, door de haven van Rotterdam en haar goede achterlandverbindingen, een internationaal concurrerend vestigingsklimaat. De transport- en distributiefunctie is een belangrijke pijler van de Nederlandse en Europese economie en is essentieel voor het goed functioneren van veel industriële en dienstverlenende activiteiten in een moderne en duurzame economie. Een belangrijke schakel hierin zijn beide mainports Schiphol en Rotterdam. Het is van strategisch belang de voorsprong op andere grote havens in Europa niet te verliezen. Het kabinet is overtuigd van de waarde van de mainport Rotterdam voor de Nederlandse samenleving. Nog steeds is deze mainport aan te merken als een belangrijke motor van de Nederlandse economie.

De Rotterdamse haven heeft een voorsprong op het gebied van transport, logistiek en distributie en kent een uitzonderlijk gunstige vestigingsmogelijkheid voor chemie (inclusief raffinage). Er is niet alleen sprake van verreweg de grootste haven van Europa, maar ook van een unieke haven in de zin van aan- en afvoermogelijkheden. De beslissing om dit nog verder te verbeteren door de aanleg van de Betuweroute vormt een onderstreping hiervan en zal ertoe bijdragen dat de mainport Rotterdam zijn functie in de toekomst nog beter kan vervullen. Vanzelfsprekend heeft een haven van een dergelijke omvang niet alleen positieve aspecten. Allereerst is er natuurlijk sprake van een fors ruimtebeslag, zowel direct als indirect, en wordt ook door de zich graag bij deze haven vestigende chemische industrie de nodige hinder veroorzaakt. Voorts scheidt de enorme toename van transportstromen, met het containervervoer als belangrijke factor, de nodige problemen op het gebied van bereikbaarheid, geluidhinder en de uitstoot van schadelijke stoffen. De haven levert direct of indirect circa 40% van de werkgelegenheid in

Rijnmond voortbrengt, een betekenis die enigzins afneemt, met name ten gunste van langs de achterlandverbindingen gelegen lokaties. Naast de nationale functie van mainport Rotterdam is dit daarom een extra reden om de economische activiteiten van Rotterdam te koesteren.

Het streven om te komen tot een integrale aanpak waarbij de ontwikkeling van de haven én de bevordering van de leefbaarheid in gelijke mate aan hun trekken zouden kunnen komen, heeft geleid tot het zogenaamde ROM Rijnmond-convenant dat eind 1993 is gesloten tussen in totaal 23 publieke en private partijen en waarin een groot aantal projecten werd gestart om (wat genoemd werd) een dubbele doelstelling te realiseren: de economische ontwikkeling én de verbetering van de leefbaarheid. De Maasvlakte 2 vormt een van de projecten van het ROM-convenant.

De mainport is de laatste jaren bezig met een grootschalige transformatie die gepaard gaat met herstructureringen van velerlei aard. Eén en ander vertaalt zich in een grote ruimtelijke dynamiek die alleen op gang kan blijven bij een aanwezigheid van geschikte ruimte. In Rijnmond manifesteert deze ruimtelijke dynamiek zich westwaarts, althans waar het grootschalige, havengebonden activiteiten betreft. De kleinschalige ontwikkelingen, als vervat in het compacte stad-concept, kunnen vervolgens in het bestaande stedelijke gebied plaatsvinden, in de vorm van woningbouw maar ook in de vorm van bedrijvigheid. Daarbij ontstaat natuurlijk wel één van de dilemma's die zich bij de ruimtelijk-economische structuur vaak voordoen, namelijk dat enerzijds ruimte nodig is voor transformatie maar anderzijds dat een te gemakkelijk verschafte ruimte kan leiden tot een minder goede benutting. Dit geldt temeer daar waar aanwinning van land zeer duur is. Het kabinet acht het van groot belang deze dynamiek terdege in de beschouwingen mee te nemen, niet alleen vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt, maar ook ten behoeve van de kwaliteit van de leefbaarheid.

Ruimte voor de totale ontwikkeling van én de haven én de leefbaarheid is een essentieel element voor het Kabinet. Door de invalshoek van deze samenhang meent het Kabinet dat een kwaliteitsimpuls voor het hele havengebied mogelijk wordt.

#### **4. Ontwikkelingen op het gebied van de vraag naar ruimte**

Reeds bij de ondertekening van het ROM-Rijnmond convenant in 1993 en ook bij het nemen van de aanvangsbeslissing werd onderkend dat er sprake was van een dreigend ruimtetekort in de mainport Rotterdam. Latere analyses hebben dit beeld bevestigd. Bij een beschouwing over de ruimtevrage moet een aantal aspecten in ogenschouw worden genomen. Dat is allereerst de in de vorige paragraaf genoemde ruimtelijk dynamiek. Die vertaalt zich ook in wat wel genoemd wordt de behoefte aan schuifruimte: extra ruimte die nodig is om in het havengebied te kunnen schuiven; bedrijven kunnen alleen worden verplaatst als er ook daadwerkelijk mogelijkheden voor in reserve zijn. Bij die herstructureringen geldt overigens dat zij vaak zeer moeilijk en kostbaar zijn en dan ook veel tijd vergen, zoals de lopende herstructureringen in bijvoorbeeld de Waal/Eemshaven illustreren. Deze hoge kosten gelden overigens evenzeer voor landaanwinning. De ervaringen die inmiddels met herstructureren en «inbreiden» worden opgedaan zijn heel positief, maar kosten veel inspanning en tijd.

Een ander aspect van de ruimtevrage betreft de zogenaamde strategische reserve die een grote, internationaal opererende haven als Rotterdam nu eenmaal moet hebben. Die valt uiteen in een deel voor opties, die uit het oogpunt van marketing (moeten) worden verleend, en een deel als «veiligheidsvoorraad». Er moet immers reserveruimte

beschikbaar komen voor die enkele grote, mondiaal opererende klant die zich ineens kan aandienen wat tot een schoksgewijze grote uitgifte kan leiden. Tenslotte is er interne reserveruimte die niet meer onderdeel is van het publieke domein maar die in handen is van bedrijven die ruimte reserveren voor toekomstige ontwikkelingen van hun bedrijf en veelal niet genegen zijn die weer in te leveren. Bezien moet worden in hoeverre deze reserveringen alsnog kunnen worden ingezet, via afkoop of uitkoop van bedrijven tegen een prijs die beneden de kosten van landaanwinning ligt.

Bedacht dient te worden dat de haven van Rotterdam door zijn ligging een aantal unieke elementen kent die elders niet of minder voorhanden zijn en die bijvoorbeeld een gunstig effect hebben op de aan- en afvoermogelijkheden. Ook geldt dat Rotterdam bij uitstek een plaats is waar het gaat om de vraag naar ruimte voor grootschalige, havengebonden activiteiten. Die maken de Rotterdamse haven uniek. Dit leidt ook tot de vraag of en in hoeverre activiteiten die niet afhankelijk zijn van die unieke eigenschappen naar elders kunnen worden verplaatst.

De vraag naar ruimte concentreert zich, zo blijkt uit vele studies, vooral op drie sectoren: chemie, containers en distributie. Die vraag is niet zonder meer onderling uitwisselbaar. De grootste vraag doet zich voor in de chemie. Vanzelfsprekend is het niet mogelijk de ontwikkelingen precies in te schatten maar het is aannemelijk dat zich op middellange termijn een voortgaande vraag naar ruimte ten behoeve van grote chemische bedrijven zal voordoen. Daarbij moet gedacht worden aan grote clusters van bijvoorbeeld 100 hectare elk.

Voor containers is de vraag naar ruimte, bij een ruimtelijke reservering van de Noordwesthoek van Maasvlakte 1 voor containers, wellicht minder urgent. Niet uitgesloten is echter dat op termijn er wel sprake zal zijn van een grootschalige nieuwe ontwikkeling, vergelijkbaar met die op de huidige Maasvlakte. Verwezen kan worden naar de ontwikkeling van de containers in bijvoorbeeld Singapore en Hong Kong. Tenslotte is er een groeiende vraag op het terrein van distributie, in de vorm van distributieparken als nu ook op de Maasvlakte 1 en elders in het achterland worden gerealiseerd.

Bij de vraag naar ruimte is natuurlijk relevant van welk economisch scenario men uitgaat. Er zijn door het Centraal Plan Bureau drie scenario's ontwikkeld die op dit punt kunnen worden gehanteerd: Global Competition, European Coördination en Divided Europe. Deze scenario's hebben geheel verschillende effecten op de vraag. Het kabinet meent dat ook met het meest gunstige scenario (Global Competition) rekening moet worden gehouden, teneinde te voorkomen dat kansen worden gemist.

Ten aanzien van de vraag is voorts als peiljaar gehanteerd 2020, met overigens wel de kanttekening dat dit niet het eindjaar is van ontwikkelingen. Tevens past hier de kanttekening dat zich op de langere termijn ook weer nieuwe, nu nog niet bekende ruimtevragers kunnen aandienen.

## **5. Het aanbod aan ruimte**

Voor het ruimtelijk verwerken van de vraag zijn in beginsel drie mogelijkheden aanwezig:

- intensivering van al in gebruik zijnde ruimte en reallocatie van bedrijven of functies die weinig afhankelijk zijn van de unieke karakteristieken van de Rotterdamse haven.
- ruimte elders.
- nieuwe ruimte.

Voor nog niet in de Rotterdamse haven gevestigde grote chemische fabrieken en containerbedrijven moet gekeken worden naar het aanbod van zogenaamde natte bedrijfsterreinen, dat wil zeggen bedrijfsterreinen die toegankelijk zijn voor grote zeeschepen. Deze beperking is van groot belang. De mainport Rotterdam concurreert wat het aanbod van terreinen betreft met name op deze markt en dus niet op de markt van de droge terreinen. De mate van diepgang (tot 15 meter óf tot ca 20 à 25 meter) is overigens wel een punt van nadere beschouwing. Dit noopt ook tot een kritische beschouwing van uitgegeven grond ten behoeve van bedrijven die daar niet van afhankelijk zijn.

Wat het eerste betreft geldt dat in 1995 het totale aanbod aan ruimte 5115 hectare bedraagt waarvan 4185 is verhuurd, voor 643 hectare een optie is uitgegeven en 130 hectare op de Noordwesthoek Maasvlakte 1 direct uitgeefbaar is (de rest is niet direct uitgeefbaar).

Vanzelfsprekend kan de in gebruik zijnde ruimte soms intensiever worden gebruikt, bijvoorbeeld door het benutten van reserveruimte of door het herverkavelen van ruimte. De in gang zijnde of al gerealiseerde herstructureringen illustreren dit, zie bijvoorbeeld de Waal/Eemshaven. Deze herstructureringen hebben veel perspectief en kunnen ook daadwerkelijk als voorbeelden van «inbreiden» worden aangemerkt: op verouderde, in verval geraakte haventerreinen in Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maassluis vinden nieuwe ontwikkelingen plaats of zijn nieuwe ontwikkelingen in voorbereiding. Dat kan zijn woningbouw, zoals in de Rotterdamse havengebieden van het eerste uur, maar ook bedrijvigheid of gemengde bebouwing. Deze methode om slecht of onderbenut gebied weer een hoogwaardige functie te geven verdient ondanks de vaak hoge kosten steun, enerzijds in verband met zijn bijdrage voor de steden zelf en anderzijds omdat daarmee voorkomen wordt dat elders ruimte nodig is. Wel past hierbij de kanttekening dat deze ontwikkelingen in een vrij laag tempo gaan en over het algemeen ook sterk verspreid liggende, relatief kleine kavels opleveren. Deze zijn dan ook niet geschikt voor bijvoorbeeld grootschalige chemie en containeroverslag. Bovendien worden de mogelijkheden nog verder beperkt als de randvoorwaarde van ligging aan diep water wordt meegenomen. Reallocatie van bedrijvigheid is een andere mogelijkheid om ruimte te creëren.

Vanzelfsprekend is het ook van belang te bezien of er mogelijkheden zijn buiten Rijnmond, voor het geval in Rijnmond geen ruimte meer beschikbaar is.

De ervaring leert dat de bereikbaarheid via de zee voor grote chemische bedrijven een extra voorkeurselement is. Ligging aan diep vaarwater is voor grootschalige chemie in toenemende mate een vestigingsplaatsfactor van betekenis, zoals ook blijkt uit de wereldwijde herschikking van de chemie. Daarbij wordt overgegaan op worldscale plants die zich concentreren op kustlocaties. Daarbij gaat het niet alleen om de aanvoer van de basisgrondstof maar ook om de afvoer van halffabrikaten en eindproducten. Dit laatste vindt plaats met (relatief kleine) zeeschepen met een diepgang tot 12 à 13 meter.

Wat betreft de natte mogelijkheden voor chemie is het aantal mogelijkheden in Nederland dan ook beperkt, alternatieve locaties in dit verband zijn Eemshaven/Delfzijl, ANZKG, Terneuzen en Moerdijk. Bovendien wordt clustering van chemische activiteiten een steeds belangrijker vestigingsplaatsfactor. Uit onderzoek door Plant Location International is gebleken dat zowel Terneuzen als Moerdijk zich op een aantal vestigingsplaatsfactoren die voor de (petro) chemische sector van belang zijn als reële concurrenten van Rotterdam en buitenlandse locaties kwalificeren. Hierbij

is wel de kanttekening op zijn plaats dat in beide gevallen de bereikbaarheid voor diepstekende tankers minder is dan in Rotterdam en de Moerdijk bovendien aan zijn fysieke grenzen begint te komen. De daar nog uit te geven oppervlakte bedraagt circa 110 hectare, waarvan 70 hectare droog terrein en 40 hectare gelegen aan water met een diepte van 8 meter. Bij de provincie Noord-Brabant bestaat bezwaar tegen een aantal uitbreidingsmogelijkheden van Moerdijk-West. Een uitbreidingsmogelijkheid zou kunnen zijn de oksel van de A16/A17, maar dat kan alleen door middel van pijpleidingen op diep water worden aangesloten. Overigens wensen Gedeputeerde Staten daar geen chemie. Ten aanzien van Terneuzen geldt als beperking enerzijds een slechtere (ontsluitings-)infrastructuur en anderzijds de aanwezigheid van slechts één groot bedrijf. Zowel Noord-Brabant als Zeeland geven dan ook aan dat zij de Moerdijk en Terneuzen als complementair en niet concurrerend aan Rotterdam zien. Afweging zal evenwel ook op nationale schaal dienen plaats te vinden.

Ten aanzien van de chemie kan tenslotte nog worden gesteld dat deze zich in beginsel ook op droge terreinen zou kunnen ontwikkelen, mits adequaat ontsloten door pijpleidingen infrastructuur. Dit gebeurt in de praktijk natuurlijk ook al en zal ongetwijfeld ook nog verder plaatsvinden. Voor containers geldt eveneens dat mogelijkheden elders in Nederland afvallen, omdat de grootschalige containeroverslag (schepen van 6000 TEU en meer) hoge eisen stelt aan zeevaartse bereikbaarheid. Tevens geldt daar dat de aan- en afvoermogelijkheden veel minder gunstig zijn voor grootschalige toepassingen van milieu vriendelijke vervoer en derhalve meer wegvervoer georiënteerd. Distributie kan wel op een aantal andere plekken plaatsvinden, zoals ook al gebeurt, maar niet overal, met name als stringent de hand wordt gehouden aan de eis zoveel mogelijk in te zetten op duurzaam transport. De wél geschikte plaatsen gaan in toenemende mate deel uitmaken van een netwerk, waar Rotterdam een centrale plaats in inneemt en andere lokaties zoals Venlo, Knooppunt Arnhem Nijmegen en Veendam eveneens wezenlijke onderdelen van zijn. Het gehele netwerk van havens, achterlandverbindingen en (regionale) distributiecentra wordt dan ook in deze benadering de mainport genoemd.

## **6. Vraag en aanbod tezamen genomen**

Conclusie uit het bovenstaande is dat er sprake is van een groeiende ruimtevrage, die zich de komende jaren naar verwachting verder zal ontwikkelen. De vraag in de chemische sector is daarbij het meest ongewis maar wel het grootst en ook schoksgewijs: een grote klant kan meteen veel ruimte nodig hebben. In de andere sectoren is de vraagontwikkeling geleidelijker maar gestaag. Het aanbod aan nat havenbedrijfs-terrein dat daar op korte termijn tegenover staat wordt zeer beperkt. Men kan nog enige jaren vooruit en door herstructurering en inbreiden kan ook nog enige nieuwe ruimte worden gecreëerd, maar het einde komt in zicht. Rond 2005, wanneer naar verwachting bovendien de grotere investeringen in de chemie zich gaan voordoen, zou de ruimte in Rijnmond bij ongewijzigd beleid op kunnen zijn. Dit doet zich voor bij een zeer voorspoedige internationale ontwikkeling en toename van het marktaandeel van Nederland in de onderscheiden sectoren. Vooralsnog geldt naar de mening van het kabinet dat er elders geen kwalitatief gelijkwaardige vrije ruimte beschikbaar is.

Zwaar weegt daarbij naar de mening van het kabinet de ligging van Rotterdam, die het op een unieke wijze mogelijk maakt om aan- en afvoer via relatief gunstige modaliteiten te realiseren (binnenvaart, kustvaart, trein en pijpleidingen) en de clustering van de bedrijvigheid. Een

duurzame ontwikkeling wordt daarmee ondersteund. Eén en ander afwegend komt het kabinet dan ook tot de erkenning dat het gewenst is op enigerlei wijze aanvullende ruimte te creëren in Rijnmond voor de opvang van havenontwikkelingen die afhankelijk zijn van de ligging aan diep water.

In opdracht van de projectorganisatie Maasvlakte 2 heeft het Centraal Plan Bureau een studie gemaakt naar de ruimtebehoefte. Die studie bevestigt de urgentie van de vraag naar nieuwe ruimte, maar plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij de vraag hoeveel ruimte nodig is, of dat nat of droog terrein moet zijn en de vraag wanneer de nieuwe ruimte beschikbaar moet zijn. Het CPB heeft voor de verschillende scenario's een beeld geschetst wat de consequenties zijn van het niet oplossen van het ruimtetekort in de periode tot 2020 in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde. De effecten voor het niet oplossen van het ruimtetekort voor het jaar 2020 zijn op de werkgelegenheid 670 voor het Global Competition-scenario en 1180 arbeidsplaatsen in European Coördination-scenario. De effecten op de toegevoegde waarde zijn f 1,5 miljard (GC-scenario) respectievelijk f 0,96 miljard (EC-scenario). Uit de resultaten blijkt dat de effecten van een oplossing van het ruimtetekort voor 2020 bescheiden zijn, hoewel niet onbetekenend.

De kanttekeningen van het CPB waren van zodanige aard dat de Minister van Verkeer en Waterstaat op advies van de Begeleidingscommissie een onafhankelijke derde (de heer Middelhoek) gevraagd heeft de verschillende cijfers nog eens aan een kritisch oordeel te onderwerpen. Het rapport van de heer Middelhoek is in het bijlage boek van A nummer 26 opgenomen. Conclusie van de heer Middelhoek is onder meer dat de urgentie van de oplossing van het Rotterdamse ruimteprobleem zijns inziens duidelijk is en al enige tijd bestaat, dat de oplossing alleen kan worden gevonden door middel van een Maasvlakte 2, dat vanaf het begin op deze Maasvlakte 2 een stringent inrichtingsbeleid van toepassing moet zijn, dat de Maasvlakte 2 nat moet zijn en een minimale omvang moet hebben van 700 hectare netto en dat op basis van een ruimtebehoefte peiljaar 2020 zijns inziens 800 à 900 hectare netto nodig is. Hij gaat daarbij uit van het meest gunstige CPB scenario voor de wereldeconomie en een groeiend marktaandeel van Nederland in de chemische sector. Het kabinet heeft kennis genomen van de conclusie van de heer Middelhoek.

Het kabinet meent dat de grote onzekerheid over ontwikkelingen op de langere termijn, gecombineerd met de lange tijd die nodig is voor realisering van een uitbreiding, het moeilijk maakt om nauwkeurige prognoses te geven over de behoefte van bedrijfsterreinen in de toekomst. Een nadere kwantitatief onderbouwde analyse van de risico's van te vroege of late landaanwinning moet plaats vinden. Daarbij wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan beperkingen die bestuurlijk-maatschappelijke omgeving oplegt aan de flexibiliteit ten aanzien van de fasering van landaanwinning.

Het kabinet komt alles overziende tot de erkenning dat, in groter geheel beschouwd, het van belang is om zowel voort te bouwen op comparatieve voordelen van Nederlandse economie als te streven om economische groei samen te laten gaan met een verbetering van het milieu, natuur, leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit.

## **7. De leefbaarheid**

Al een aantal malen is gewezen op het aspect leefbaarheid en de zogenaamde dubbele doelstelling. Tevens is in de vorige paragraaf gewezen op de relatief gunstige ligging van Rotterdam wat betreft het gebruiken van relatief milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten. Beide



elementen zijn een essentieel onderdeel van de strategische visie die het kabinet heeft op het hier aan de orde zijnde onderwerp, en laten zich goed samenvatten door de stelling dat gestreefd wordt naar de best denkbare mainport, bestaande uit én een zo goed mogelijke haven én een zo goed mogelijke leefomgeving. Van belang is daarbij het volgende.

Onmiskbaar is dat de aanleg van een Maasvlakte 2 een aantal mogelijke bedreigingen voor milieu en leefbaarheid in zich bergt. Daarvoor zullen adequate oplossingen moeten worden gevonden, en die oplossingen zullen ook zodanig moeten worden verankerd dat zij ook daadwerkelijk tot uitvoering komen.

Het is naar de mening van het kabinet zo dat de beschikbaarheid van nieuwe ruimte in de vorm van een Maasvlakte 2 ook een aantal nieuwe mogelijkheden geeft voor de verbetering van het milieu en de leefbaarheid in deze regio die er zonder uitbreiding niet zouden zijn geweest. Het realiseren van die mogelijkheden moet dan ook een integraal onderdeel zijn van het hele plan. Het alleen maar realiseren van een kustuitbreiding zou een te schrale invulling zijn van het ambitieniveau dat zowel het kabinet als vele anderen, en met name ook het lokale bestuur, met dit gebied wil nastreven.

De maatregelen waaraan op het punt van de leefbaarheid moet worden gedacht vallen uiteen in een aantal groepen: herstructureringen, mobiliteit, energie, kringlopen en natuur- en kustontwikkeling. Dit alles naast maatregelen om overlast van stank, geluid en andere hinder tegen te gaan. Vertrekpunt zijn onder meer de op dit gebied relevante doelstellingen zoals in ROM-Rijnmond en in de nota Transport In Balans (TIB) zijn geformuleerd.

Op de herstructureringen is hiervoor ook al ingegaan. Herstructurering is een voortdurend proces van vernieuwing en verbetering van de woon- en werkomgeving, waarbij steeds sprake moet zijn van een opwaardering van het te herstructureren gebied. Voor herstructurering is echter ruimte nodig. De beschikbaarheid van een Maasvlakte kan daarbij een waardevolle rol spelen mits sprake is van een doelgericht en consequent toegepast uitgifte- en inrichtingsbeleid, zoals ook bepleit wordt door de heer Middelhoek. Dat zal in een plan voor het hele gebied moeten worden neergelegd. Hinderlijke bedrijven kunnen door een dergelijk gericht beleid ook worden verplaatst, waarbij hetzij direct hetzij indirect de Maasvlakte als nieuwe plaats in aanmerking komt. Dat is ook de achtergrond van de hiervoor al genoemde schuifruimte. Een gericht uitgifte- en acquisitiebeleid is hiervoor nodig.

Een tweede aspect is de mobiliteit. Groei van bedrijvigheid zal ongetwijfeld leiden tot grotere verkeers- en vervoerstromen. Willen de doelstellingen op het gebied van milieu, leefbaarheid en bereikbaarheid niet verder in het gedrang komen dan zal gezorgd moeten worden dat deze verkeersstromen via zo gunstig mogelijke modaliteiten worden afgewikkeld: spoor, binnenvaart, kustvaart en pijpleidingen. Die zullen naar verhouding een grotere plaats moeten gaan innemen dan het wegvervoer, waarbij het in de rede ligt de ambitieuze doelstellingen van ROM Rijnmond op dit punt (van 62% containervervoer over de weg nu naar 50% in 2000) verder op te voeren en aan de Maasvlakte bovendien een hogere doelstelling te koppelen gericht op verdere vermindering van het containervervoer over de weg. Met de voorziene aanleg van de Betuweroute wordt de capaciteit ruimschoots vergroot waarvoor ook de effectiviteit van het railtransport kan toenemen. Door Maasvlakte 2 kunnen de transportvolumes toenemen. Vanuit de leefomgeving bezien is dit niet als gunstig te beschouwen. Evenwel zullen de grote hoeveelheden

de effectiviteit van milieuvriendelijker modaliteiten vergroten. Deze kans moet worden benut. Voorts zal door de toename van de schaalgrootte de mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe vervoerswijzen, met een nog groter milieurendement, toenemen. Ook zullen maatregelen moeten worden getroffen zo dat door de aanleg van de tweede Maasvlakte een absolute stijging van milieubelasting en -hinder in de regio wordt voorkomen.

De grootschaligheid is niet alleen een voordeel voor het gebruik van milieuvriendelijke vervoersmodaliteiten, maar ook een voordeel als het gaat om bijvoorbeeld het efficiënt gebruik van energie en water. Te denken valt daarbij aan warmte-krachtkoppeling, het gebruik van restwarmte en het installeren van alternatieve energiebronnen. Dergelijke mogelijkheden worden pas reëel als er sprake is van een clustering van activiteiten omdat dan pas een schaalniveau wordt bereikt waarbij deze technieken efficiënt kunnen worden ingezet. Hierdoor kan de te verwachte toename van de milieubelasting worden beperkt.

Weliswaar draagt Rijnmond door de aard van zijn bedrijvigheid relatief veel bij aan de nationale CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar op mondiale schaal geldt Nederland juist als efficiënt. Hier speelt de paradox dat naar mate meer van de chemische productie in Nederland wordt gevestigd de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot ongunstig wordt beïnvloed. Dat betekent eveneens dat daardoor per saldo de mondiale uitstoot minder toeneemt. Voor het havengebied van Rotterdam is een aanzet voor een dergelijk beleid gemaakt in het ROM-programma Energy 2010. De plannen voor een Maasvlakte zullen daarmee worden geïntegreerd. In het verlengde van deze plannen kunnen ook de mogelijkheden voor het creëren van industriële kringlopen worden gezien. Ook daarvoor geldt immers weer dat clustervorming van gelijksoortige industrie ook uit het oogpunt van ketenbeheer duidelijke voordelen heeft. Er kan dan sprake zijn van een relatieve besparing van grondstoffen, vermindering van emissie, hergebruik, vermindering van het ruimtebeslag van afval en dergelijke. Overigens is voor een dergelijke clustering, zeker in het begin, naar verhouding veel ruimte nodig.

Tenslotte is een belangrijk aspect de natuur en kustontwikkeling. De aanleg van een Maasvlakte 2 kan alleen maar verantwoord zijn als het uiterste wordt gedaan om schade voor de unieke natuurlijke omgeving hier – het Voorne's duin, de duinen van Goeree en de Voordelta – tegen te gaan en zo nodig te compenseren conform het compensatie beginsel uit het Structuurschema Groente Ruimte. De genoemde gebieden zijn onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Er zijn goede mogelijkheden om daar adequaat op te reageren, onder andere door het ontwikkelen van 750 ha natuur- en recreatiegebied uit het ROM-Rijnmond convenant. Dat kan alleen als dit aspect vanaf het begin in de planvorming wordt meegenomen. Daarnaast geeft de ontwikkeling van een Maasvlakte 2 de mogelijkheid om nog meer te doen, door het verbeteren van de kwaliteit van natuur en milieu en bijvoorbeeld een verdere ontwikkeling van een intergetijdegebied. Ook daarvoor geldt dat dat alleen kans van slagen heeft als er vanaf het begin in goede samenwerking met ook natuur- en milieuorganisaties gewerkt wordt aan gezamenlijke plannen terzake. Een natuurlijke opwaardering van de hele Voordelta is daarbij het perspectief. De mogelijkheden en wenselijkheden daartoe zullen in de PKB-fase worden onderzocht. In dit verband heeft het kabinet dan ook met instemming kennis genomen van de gezamenlijke brief van Natuurmonumenten, de Stichting Zuid-Hollands Landschap en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam waarin de wil tot een gezamenlijke planontwikkeling tot uiting komt.

Ook de Commissie MER dringt aan op een dergelijke benadering, evenals de heer Scherpenhuijsen Rom die (eveneens na een advies van de Begeleidingscommissie) door de Minister van Verkeer en Waterstaat was gevraagd een oordeel te geven over onder meer een aantal leefbaarheidsaspecten. Zijn advies is bijgevoegd als bijlage nummer 27 in het bijlageboek van Deel A.

## **8. Conclusie**

Het Kabinet komt alles overziende tot de erkenning dat het oplossen van het gesignaleerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam wenselijk is. Het Kabinet is er van overtuigd dat een dergelijk ruimtetekort binnen afzienbare tijd afbreuk doet aan het succes van de mainport. Dit heeft negatieve gevolgen voor de nationale economie en kan leiden tot het missen van kansen ten aanzien van het leefmilieu in de regio.

Het tekort betreft op de korte termijn ruimte voor met name de sector chemie en op de langere termijn voor de sectoren containers en distributie. Het kabinet acht het nuttig en noodzakelijk om de groei in deze sectoren in Nederland te kunnen accommoderen, omdat dit mede een voorwaarde is voor het bereiken van een bestendige economische groei van 3% per jaar. Nederland biedt door haar geografische ligging, door de haven van Rotterdam, haar goede achterlandverbindingen en de samenstelling van het industrieel complex een internationaal concurrerend vestigingsklimaat. De transport- en distributiefunctie is een belangrijke pijler van de Nederlandse en Europese economie en is essentieel voor het goed functioneren van veel industriële en dienstverlenende activiteiten in een moderne en duurzame economie. Belangrijke schakels zijn hiervoor de beide mainports Schiphol en Rotterdam. Het is dan ook van strategisch belang de voorsprong op andere grote havens in Europa niet te verliezen.

Tijdens de Verkenningsfase is voor verschillende lokaties onderzocht of en op welke wijze deze in de vraag naar havengebonden bedrijfsterreinen kunnen voorzien. Hierbij is zowel gekeken naar mogelijkheden om bedrijven uit kansrijke sectoren te vestigen, als naar kansen voor het verbeteren van de leefbaarheid. Het kabinet is van mening dat de tijdens de Verkenningsfase onderzochte regio's een belangrijke rol spelen in het mainportcomplex, maar dat deze qua functie vooral complementair zijn aan de ontwikkeling van de haven van Rotterdam. Rotterdam heeft in het mondiale verkeers- en vervoerssysteem een unieke positie door zijn centrale ligging, zijn grootschaligheid, zijn toegankelijkheid voor grote zeeschepen en zijn ongeëvenaarde aan- en afvoermogelijkheden, waaronder de nog aan te leggen Betuweroute. Door de grootschaligheid van de goederenstromen biedt het Rotterdamse havengebied optimale mogelijkheden voor een duurzame ontwikkeling door stimulering van milieuvriendelijke vervoerswijzen en concentratie van industrie en distributie. De andere onderzochte haven- en distributieregio's bieden in meerdere of mindere mate wel ruimte, maar hebben niet dezelfde strategische en kwalitatieve mogelijkheden als een uitbreiding van de Maasvlakte. Wel moet worden onderzocht of activiteiten die niet verbonden zijn aan diepwater kunnen worden uitgeplaatst.

Het kabinet is er niet zeker van dat innovatieve technieken (zoals innovatief inbreiden en uitplaatsen en opkopen van uitgegeven doch niet benutte grond) in het huidige havengebied op de middellange termijn in een substantieel deel van de ruimtevrage kunnen voorzien. Daarnaast onderkent het Kabinet dat het Rijnmondgebied problemen kent op het vlak van milieubelasting en -hinder, die samenhangen met de inrichting en ontsluiting van het havengebied. Ook voor het verbeteren van de

leefkwaliteit van het gebied kan extra ruimte een stimulans betekenen. Dit om enerzijds lucht te geven aan het bestaande havengebied en anderzijds om de ruimtelijke dynamiek op gang te houden om de kwaliteit van haven en stad te verbeteren.

Zowel uit ruimtelijk-economisch oogpunt als voor het verhogen van de kwaliteit van de leefbaarheid is het kabinet van mening dat nut en noodzaak van het bieden van extra ruimte ten behoeve van de mainport Rotterdam voldoende is aangetoond om de vervolprocedure in te gaan. Maar wel met de erkenning van het feit dat er nog een aantal vervolgvragen voorliggen.

In de op korte termijn op te starten vervolprocedure dient uitwerking te worden gegeven aan een integrale oplossing voor het gesignaleerde ruimtetekort. Het kabinet streeft daarbij naar een verantwoord evenwicht tussen de versterking van mainport Rotterdam en de verbetering van de leefomgeving. Ruimte voor de totale ontwikkeling van én de haven én de leefbaarheid is een essentieel uitgangspunt voor het kabinet. Daarmee kiest het kabinet voor een kwaliteitsimpuls voor het hele havengebied met als elementen versterking van de concurrentiepositie, duurzaam ruimtegebruik, verbetering van het leefklimaat, vermindering van de milieubelasting en versterking van de natuurwaarden in de Voordelta.

Het gaat dus niet alleen om een besluit teneinde ruimte te bieden aan extra natte haventerreinen, maar om een veel bredere keuze. Het kabinet kiest voor een perspectief met een kwaliteitssprong in de richting van een duurzame ontwikkeling. Het laten liggen van kansen kan leiden tot stagnatie van de economische ontwikkeling en verzwakking van de economische structuur en kan leiden tot verslechtering van de milieu- en ruimtelijke kwaliteit van haven, stad en land. Deze integrale benadering is ten dele al uitgewerkt in de bestaande plannen van het ROM-project Rijnmond. Tegelijkertijd geldt dat het aanwenden van financiële middelen voor dit project moet worden afgewogen. In enge zin ten opzichte van andere investeringen die de Nederlandse economie versterken, in ruime zin ten aanzien van non-economische doelstellingen.

Het kabinet is van mening dat het tot uitvoering brengen van de in de onderhavige projectbeslissing geuite voornemens een belangrijke impuls kan bieden aan versterking van het ROM-project Rijnmond. De betere positionering van haven en stad leidt tot een gunstiger investeringsklimaat in de hele mainport. Een dergelijke benadering verhoogt de aantrekkelijkheid voor private investeerders in de haven en omgeving. Door eendrachtige samenwerking van overheden, bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties kan de haven zich niet alleen blijven ontwikkelen als een internationaal concurrerende en duurzame haven, maar blijft en wordt het havengebied en zijn omgeving steeds aantrekkelijker om te wonen, werken en recreëren.

Op basis van het bovenstaande zal als vervolg op de Verkenningsfase ruimtetekort mainport Rotterdam, de voorbereiding van een Planologische Kernbeslissing (PKB) op grond van art. 2a jo. art. 39 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden gestart. Voorts zal zo snel mogelijk een Milieueffectrapport (MER) conform de wet Milieubeheer worden opgesteld waarvan de uitkomsten immers tijdig moeten worden betrokken bij de inspraakronde inzake PKB deel I. In de PKB zal worden aangegeven op welke manier en in welk kader op evenwichtige wijze uitwerking zal worden gegeven aan de in de aanvangsbeslissing geformuleerde doelstelling – versterking van mainport Rotterdam en verbetering van de leefomgeving – én aan de samenhang van de eventuele uitbreiding van de Maasvlakte met de bestaande haven en

omgeving. De nul-variant is daarbij gedefinieerd als: «inbreiden» in Rotterdam en het benutten van de thans bestaande en voorziene mogelijkheden in Zuid-West Nederland.

Daarbij worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De PKB/MER-procedure zal zich richten op een landaanwinning van ongeveer 1000 ha netto aaneengesloten haven- en industrieterrein met een eigen zeehaventoegang én hoe uitwerking gegeven kan worden aan de binnen ROM-Rijnmond afgesproken 750 ha natuur- en recreatiegebied. Daarbij worden de mogelijkheden tot fasering onderzocht met als een van de varianten 500 ha droog. Uitbreidbaarheid in de toekomst dient (technisch) mogelijk te blijven.

2. Een eventueel nieuw haven- en industrieterrein zal primair gericht zijn op de vestiging van grootschalige container- en chemische activiteiten, waarvoor grootschalige kavels nodig zijn. Er zal sprake zijn van een integraal ontwerp dat met name door contour en ligging kansen weet te benutten voor de versterking van natuurwaarden in de Voordelta. Bij de ontwikkeling van dit integrale ontwerp zal de natuurvisie van de natuur- en milieuorganisaties en het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam nader worden uitgewerkt.

3. In de PKB zal voor zowel nieuw als bestaand havengebied nadere uitwerking worden gegeven aan zuinig ruimtegebruik, duurzame herstructurering, intensivering van het ruimtegebruik, vermindering van de overlast (geluid en emissies) door mobiliteit en industrie, industriële ecologie, energiebesparing en duurzame energievoorziening. Clustering van sectoren is hierbij uitgangspunt. Daartoe zal een gericht uitgifte- en acquisitiebeleid worden gevoerd, voor zowel het nieuwe als bestaande havengebied. Daarbij zal de mogelijkheid van terugname van reeds uitgegeven grond moeten worden onderzocht, alsmede de reallocatie van bedrijven.

4. In de PKB(plus)-procedure zullen verschillende varianten worden ontwikkeld, waaronder een wettelijk vereiste nul-variant – te definiëren als «inbreiden» in Rotterdam en benutten van de thans bestaande en voorziene mogelijkheden in Zuid-West Nederland – en een meest milieuvriendelijk alternatief.

5. Een Inventarisatie Economische Effecten (IEE) om de maatschappelijke kosten en baten in kaart te brengen, zal worden uitgevoerd, waarbij ook een doorkijk voor een langere periode wordt gemaakt (2035) en met diverse CPB-scenario's wordt gerekend.

6. Er zal een onderzoek worden ingesteld naar de kostendragers en naar de financiering. Afhankelijk van de maatschappelijke kosten/baten analyse in vergelijking met de bedrijfs-economische kosten/baten analyse komt ook overheidsfinanciering in aanmerking. Daartoe zullen exploitatieberekeringen en nadere kostenramingen worden opgesteld. Ook voor de leefomgevingsmaatregelen zullen kostenramingen worden gemaakt.

Voor de nadere formulering en uitvoering van bovenstaande uitgangspunten voor de PKB zullen de mogelijkheden van het bestaande kader van het ROM-project Rijnmond en zijn bestuurlijke structuur optimaal worden benut.

Het kabinet hecht, gelet op de uitkomsten van de Verkenningfase, zeer aan de versterking van de samenwerking tussen de havens en de distributieregio's. Met het oog op het belang van dit haven- en distributienetwerk voor de nationale economie zal de Nationale Havenraad worden gevraagd hierover een overleg tot stand te brengen met de belangrijkste binnenlandse distributieregio's en daarover aan de Minister van Verkeer en Waterstaat te rapporteren.

De ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vormen samen het bevoegd gezag voor de PKB/MER-procedure. Het kabinet wijst de Minister van Verkeer en Waterstaat aan als projectminister.

De projectminister zal de instelling van de Begeleidingscommissie verlengen voor de duur van de PKB(plus)-procedure, overeenkomstig het kabinetsstandpunt «Besluitvorming Grote Projecten».

Wij zijn gaarne bereid – conform het Kabinetsstandpunt over het WRR-rapport over grote infrastructurele projecten – met de Kamer overleg te voeren over deze projectbeslissing, met het oog op de dit najaar uit te brengen startnotitie in het kader van de PKB/MER-procedure.

Het ligt in de bedoeling de PKB deel 3 in het voorjaar 1999 aan het parlement voor te leggen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen