

Advies voor Verkenning Ruimtetekort
in Mairport Rotterdam

25 februari 1997

844-120



commissie voor de milieu-effectrapportage

De Minister van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw A. Jorritsma-Lebbink
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

uw kenmerk
DG/VERM 96-128/V-626874

uw brief
6 januari 1997

ons kenmerk
U 114-97/Sc/ao/844-119

onderwerp
advisering VERM

doorkiesnr.
(030) 234 76 00

Utrecht,
25 februari 1997

Geachte mevrouw Jorritsma,

Met bovengenoemde brief verzocht u de Commissie voor de milieu-effectrapportage te adviseren over de kwaliteit en volledigheid van de milieu-aspecten in de producten uit de Verkenningsfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM). U deed dit verzoek mede met het oog op de eisen die gesteld worden aan een milieu-effectrapportage (m.e.r.) gekoppeld aan een eventuele vervolprocedure.

Hierbij bied ik u het gevraagde advies aan. Kort samengevat staat daarin het volgende.

In de eerste plaats heeft de Commissie zich in het advies beziggehouden met het kader van de Verkenningsfase.

In de aanvangsbeslissing van 19 april 1996 staat dat de vragen waarvoor het Kabinet zich in de Verkenningsfase ziet gesteld zijn: wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort, wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en welke oplossingsrichtingen komen in aanmerking. Het is dus van groot belang dat in de Verkenningsfase duidelijkheid wordt gegeven over het ruimtetekort. De Commissie heeft kennis genomen van de resultaten van de berekeningen voor de behoefte aan ruimte van de projectorganisatie Maasvlakte 2 en van het Centraal Planbureau (CPB). Deze blijken nogal uiteen te lopen voor de planhorizon in het jaar 2020 in de verschillende lange termijn scenario's. De Commissie constateert daarbij dat, zolang het niet duidelijk is welke cijfers moeten worden aangehouden, alle mogelijke oplossingsrichtingen in principe nog open moeten blijven (uitbreiden of inbreiden/intensiveren in Rijnmond, doortrekken en spreiden van functies van de mainport Rotterdam naar andere regio's).

In de aanvangsbeslissing staat verder dat zowel bij de probleemanalyse als bij het zoeken naar oplossingsrichtingen, de nadrukkelijke inzet van het Kabinet is enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving. In de door de

Commissie bestudeerde documenten van de Verkenningfase is de leefomgevingsdoelstelling niet gedefinieerd en is niet uitgewerkt wat moet worden verstaan onder verbetering van de leefomgeving. Dit is opvallend, temeer omdat het Project Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM)-Rijnmond aan de verbetering van woon- en leefmilieu wel veel aandacht geeft.

Vervolgens heeft de Commissie zich in het advies gericht op het proces dat de Verkenningfase tot nu toe doorlopen heeft.

VERM startte met een breed opgezette consultatiefase met vertegenwoordigers uit alle maatschappelijke geledingen. Tegelijkertijd startte een aantal onderzoeken. De consultatiefase werd afgerond in december 1996 toen de eerste onderzoeksresultaten beschikbaar begonnen te komen. Dit en het ontbreken van geschikte basisinformatie over het ruimte-tekort en de leefomgevingsdoelstelling had tot nadeel dat de consultatie ongestructureerd verliep. De breedte van de consultatie is daardoor groot, de diepgang van en samenhang tussen de behandelde onderwerpen is daarentegen gering.

De informatie uit de onderzoeken die tot dusverre beschikbaar kwam is sterk gericht op de oplossingsrichting die Rotterdam voorstaat: de aanleg van een Maasvlakte 2 voor een berekend tekort van 2000 ha netto uit te geven haven- en industrieterrein in 2035. Dit maakt een afweging tussen de mogelijke oplossingsrichtingen onevenwichtig omdat de informatie over de overige gebieden die een rol kunnen spelen in de mainportfunctie van de haven van Rotterdam (achterlandregio's en overige zeehavens) veel geringer is dan die over Maasvlakte 2.

Omdat op dit tijdstip in de Verkenningfase nog geen duidelijkheid bestaat over het ruimte-tekort en de invulling van de leefomgevingsdoelstelling en vanwege de onevenwichtige verdeling van informatie over de verschillende oplossingsrichtingen is een afweging tussen de oplossingsrichtingen vooralsnog niet goed mogelijk. Daarom geeft de Commissie in het laatste hoofdstuk van het advies aanbevelingen over de uitwerking van de leefomgevingsdoelstelling en de alternatieve oplossingsrichtingen. Deze aanbevelingen zijn opgesteld met het oog op de afronding van de Verkenningfase met de projectbeslissing door het Kabinet. De projectbeslissing zal zich ook moeten uitspreken over de daarmee samenhangende vervolprocedure en de aard van het daarin te nemen besluit. Het komt de Commissie voor dat zich daarbij vooral twee mogelijkheden aandienen:

- een project planologische kernbeslissing (PKB) indien de Verkenningfase een duidelijke keuze oplevert voor een oplossingsrichting die het ruimtetekort van de mainport Rotterdam oplost. De m.e.r. die voor deze project PKB dient te worden uitgevoerd heeft een uitvoeringsgericht karakter;
- een PKB indien de Verkenningfase nog geen duidelijke keuze mogelijk maakt uit de verschillende oplossingsrichtingen. In dit geval zou een meer strategisch gerichte m.e.r. helderheid kunnen bieden over de milieu-aspecten van de verschillende te beschrijven oplossingsrichtingen.

Kenmerk : U 114-97/Sc/ao/844-119
Blad nr. : 3

Gezien de strekking van dit advies sluiten de aanbevelingen die zijn gegeven in hoofdstuk 5 van het advies het best aan bij de hiervoor geschetste tweede mogelijkheid voor de vervolprocedure.

Momenteel is de Verkenningsfase nog in volle gang en komen nog steeds resultaten van onderzoeken en consultaties beschikbaar. De Commissie heeft het advies gebaseerd op die documenten en informatie die haar tot voor kort door de projectorganisatie van VERM ter beschikking werden gesteld. De Commissie beseft dat nieuwe informatie tot bijstelling van het inzicht in en de beoordeling van de VERM-informatie zou kunnen leiden. Indien u dit van belang acht, is de Commissie bereid over nieuwe informatie een aanvullend advies te geven.

De Commissie hoopt met dit advies een constructieve bijdrage te leveren aan de besluitvorming over de Verkenningsfase. Zij zal gaarne vernemen hoe u gebruik maakt van dit advies.



drs. L. van Rijn-Vellekoop,
voorzitter van de werkgroep
Verkenningsfase Ruimtetekort
Mainport Rotterdam



Advies voor Verkenning Ruimtetekort in Mainport Rotterdam

uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat door de Commissie voor de milieu-effectrapportage; namens deze,

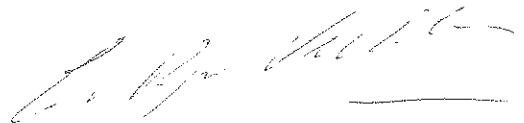
de werkgroep Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam

de secretaris



drs. J.J. Scholten

de voorzitter



drs. L. van Rijn-Vellekoop

Utrecht, 25 februari 1997

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
1. Inleiding	1
2. Hoofdpunten van het advies	3
3. Toetsingskader	5
4. Toetsing	7
4.1 Probleemstelling	7
4.2 Milieuinformatie voor probleemanalyse en formulering oplossingsrichtingen	10
5. Aanbevelingen voor de verdere besluitvorming over de Verkenningsfase en vervolgbesluiten	14
5.1 Leefomgevingscriteria	14
5.2 Alternatieve oplossingsrichtingen	16

Bijlagen

1. Brief van de Minister van V&W d.d. 6 januari 1997, waarin de Commissie in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen
2. Kennisgeving van de aanvangsbeslissing in Staatscourant nr. 77 d.d. 19 april 1997
3. Projectgegevens

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES ^{1]}

In 1996 is door het Kabinet een "nut en noodzaak discussie" gestart over de versterking van de mainportfunctie van de haven van Rotterdam en het oplossen van het ruimtetekort dat daar in de toekomst zal ontstaan. In de aanvangsbeslissing daarvoor stelde het Kabinet in april 1996 dat de inzet is: enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving.

Terwijl de aanvangsbeslissing de beide doelstellingen naast elkaar zet, heeft in de discussie tot nu toe de oplossing van het ruimtetekort voorop gestaan met het belang van de leefomgeving op het tweede plan. Zo is in de discussie de leefomgevingsdoelstelling nog niet goed gedefinieerd en is daarom niet duidelijk wat in dit geval wordt verstaan onder verbetering van de leefomgeving.

Vanwege het ontbreken daarvan geeft de Commissie aanbevelingen over de criteria die voor het verbeteren van de leefomgeving gehanteerd kunnen worden. Deze aanbevelingen sluiten nauw aan bij de milieucriteria die het project Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM)-Rijnmond al heeft geformuleerd in 1993. Daarnaast wordt er op gewezen dat de hinderbeleving op het lokale niveau niet alleen kan worden verklaard uit de mate van absolute blootstelling aan emissies van geluid, milieubelastende stoffen en de kans op ongevallen.

Daarom pleit de Commissie voor de ontwikkeling en toepassing van nog andere criteria die rekening houden met de waardering voor de leefomgeving door de betrokken bewoners. In vergelijking tot de harde criteria voor emissies en de kans op ongevallen, zijn de criteria die de leefomgeving waarderen minder hard. Niettemin kunnen zij een welkome aanvulling leveren op de harde normen omdat zij rekening houden met de gevoelens en percepties van de bewoners.

Bij de eventuele uitbreiding van de haven van Rotterdam kan natuurontwikkeling in het aangrenzende kustgebied het best tot stand komen door het scheppen van een situatie waarin natuurlijke kust- en landschapsvorming ongestoord kan optreden. Dit moet aansluiten bij de plannen voor het spuibeheer van de Haringvlietssluisen.

De Commissie constateert verder dat de berekeningen voor de behoefte aan ruimte in Rijnmond door Rotterdam en door het Centraal Planbureau sterk uiteenlopen voor de planhorizon in 2020 in de verschillende langetermijnscenario's. Zolang het niet duidelijk is welke cijfers moeten worden aangehouden, blijven alle mogelijke oplossingsrichtingen in principe nog open. In het advies beveelt de Commissie aan de verdere besluitvorming te concentreren op drie alternatieve oplossingsrichtingen:

- een concentratie-alternatief waarin er van uitgegaan wordt dat nieuw terrein nodig is; deze wordt gezocht in de Rijnmond regio;
- een verspreidingsalternatief waarbij er ook van uitgegaan wordt dat nieuw terrein nodig is, maar waarbij deze behalve in de Rijnmondregio ook wordt gezocht op bestaande nog niet uitgegeven haven- en distributieterrainen in andere onderzochte zeehaven- en achterlandregio's;

¹ De tekst van dit hoofdstuk is gebruikt voor het persbericht bij het uitbrengen van het advies.

Groen

12

- een inbreiding/intensiveringsalternatief, waarbij er van uitgegaan wordt dat nieuw terrein niet nodig is; ruimte wordt gevonden door inbreiding en intensivering op bestaande haven- en distributieterrainen in Rijnmond en overige zeehaven- en achterlandregio's.

Naar de mening van de Commissie mogen in de eindafweging alleen die alternatieven meetellen die toetsing aan de leefomgevingscriteria met succes kunnen doorstaan.

I. INLEIDING

In het Plan van Aanpak Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM)-Rijnmond uit 1993 is geconstateerd dat in de nabije toekomst een ruimtetekort zal ontstaan in de mainport Rotterdam voor de ontwikkeling van havenactiviteiten waaronder de opslag, overslag, distributie en (industriële) bewerking van goederen en grondstoffen. Bij de gemeente Rotterdam leeft de wens om de mainport Rotterdam in de komende jaren verder te laten groeien. Met het oog daarop heeft Rotterdam de planvorming over de aanleg van een Tweede Maasvlakte ten westen van de huidige Maasvlakte in gang gezet. Daarnaast heeft het Kabinet besloten tot de uitvoering van een zogeheten Verkenningsfase om het nut en de noodzaak van het oplossen van het ruimtetekort in de mainport Rotterdam te bepalen. Deze Verkenningsfase is gestoeld op het advies in 1994 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid betreffende de besluitvorming over grote projecten. De aanvangsbeslissing voor de Verkenningsfase werd bekend gemaakt op 19 april 1996 (zie bijlage 2). Daarin staat dat de vragen waarvoor het Kabinet zich in de Verkenningsfase ziet gesteld zijn: wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort, wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en welke (eventuele) oplossingsrichtingen komen in aanmerking. De aanvangsbeslissing stelt verder dat zowel bij de probleemanalyse als bij het zoeken naar en formuleren van oplossingsrichtingen de nadrukkelijke inzet van het Kabinet is, enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving. Het Kabinet streeft ernaar de Verkenningsfase af te ronden met een projectbeslissing in mei 1997.

De uitvoering van de Verkenningsfase Ruimtetekort in Mainport Rotterdam (VERM) is niet wettelijk verankerd vanwege het experimentele karakter van deze vroege vorm van besluitvoorbereiding. De Verkenningsfase voorziet niet in een milieu-effectrapportage (m.e.r.). Op basis van de projectbeslissing kan echter voor een vervolprocedure gekozen worden waaraan een m.e.r. gekoppeld is.

Vanwege het experimentele karakter van VERM en vanwege de mogelijkheid dat in een vervolprocedure m.e.r. dient te worden uitgevoerd heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de collega's van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), de Commissie voor de m.e.r. verzocht een advies uit te brengen over de kwaliteit en volledigheid van de milieu-aspecten in de producten uit de Verkenningsfase. Het formele verzoek om advies aan de Commissie dateert van 6 januari 1997 en is ontvangen op 16 januari 1997 (zie bijlage 1). Op grond daarvan stelde de Commissie voor de m.e.r. een werkgroep van deskundigen samen zoals zij dat is gewend te doen bij verzoeken om advies. De samenstelling van deze werkgroep is gegeven in bijlage 3. De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies aangeduid als 'de Commissie'.

Het advies is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bevat de hoofdpunten van het advies. In hoofdstuk 3 presenteert de Commissie een toetsingskader voor dit advies. In hoofdstuk 4 geeft de Commissie een oordeel over de behandeling van de milieu-aspecten in de diverse documenten die werden opgesteld in de Verkenningsfase. Dit deed zij op basis van het toetsingskader met beantwoording

van de vraag in hoeverre de behandeling van de milieu-aspecten een goede bijdrage biedt aan de projectbeslissing. In hoofdstuk 5 tenslotte zijn in het verlengde van de toetsing aanbevelingen geformuleerd die kunnen dienen voor de verdere besluitvorming in het kader van VERM en het vervolgtraject.

3. TOETSINGSKADER

In de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 6 januari 1997 wordt de Commissie gevraagd advies uit te brengen over de kwaliteit en volledigheid van de milieu-aspecten in de producten van VERM. Het doel van deze extra advisering, zo vervolgt de brief, is te verzekeren dat er een optimale afstemming is tussen de Verkenningsfase en eventuele vervolgpcedures. Kader voor de advisering is de aanvangsbeslissing van het Kabinet voor VERM.

In het kader van m.e.r. verricht de Commissie toetsingen aan de hand van richtlijnen die in het begin van iedere m.e.r.-procedure zijn vastgesteld door het betrokken bevoegd gezag. Omdat de VERM procedure geen m.e.r. betreft, zijn voor de door de Minister van Verkeer en Waterstaat gevraagde toetsing van de milieu-aspecten in de VERM documenten geen richtlijnen beschikbaar. Het door de Minister verstrekte toetsingskader beperkt zich tot de hierboven geciteerde passages in de adviesaanvraag.

Teneinde de toetsing meer gericht te kunnen uitvoeren, heeft de Commissie als eerste stap in de toetsing de vragen die worden gesteld in de aanvangsbeslissing voor haar zelf aangevuld tot een toetsingskader.

Probleemstelling

1. In de Verkenningsfase is de probleemstelling toegespitst op de ruimteproblematiek in de mainport Rotterdam. Is de basis voor dit ruimteprobleem naar omvang en naar aard van de betrokken sectoren duidelijk weergegeven mede in relatie tot de overige zeehavens en de achterlandregio's die zijn betrokken in de Verkenningsfase?
Nadere specificatie van deze vraag leidt tot de volgende deelvragen.
 - a. Dient de mainportfunctie beperkt te blijven tot het Rotterdamse havengebied of te worden doorgetrokken naar de achterlandregio's: Moerdijk, Knooppunt Arnhem/Nijmegen en Venlo? Zo ja, in welke mate en om welke functies gaat het?
 - b. Dient de mainportfunctie beperkt te blijven tot Rijnmond of te worden gespreid over de andere zeehavengebieden: Scheldemond, IJmond, Eemsmond? Zo ja, in welke mate en om welke functies gaat het?
 - c. Dient de mainportfunctie beperkt te blijven tot Rijnmond wat betreft ontvangst, uitsplitsing, distributie en bewerking van goederen of dienen deze activiteiten te worden doorgetrokken en gespreid over zowel de achterlandregio's en de overige zeehavengebieden in Nederland? (Deze vraag is een combinatie van vragen a en b).
2. De aanvangsbeslissing stelt verbetering van de leefomgeving als doelstelling naast de doelstelling versterking van de mainport Rotterdam.
 - a. Wat is de definitie en positie van de leefomgevingsdoelstelling in de Verkenningsfase?
 - b. Op welke wijze wordt een gelijkwaardige invulling van de beide doelstellingen gewaarborgd tijdens het traject naar de projectbeslissing en in het vervolgtraject?
 - c. In hoeverre wordt daarbij rekening gehouden met milieu- en natuurdoelstellingen zoals die zijn neergelegd in nationale en regionale beleids- en ruimtelijke ordeningsplannen?

- d. Wordt met verbetering van de leefomgeving bedoeld de leefomgeving in de Rijnmond regio of in alle tijdens de Verkenningfase bestudeerde en geconsulteerde regio's?
- e. Welke criteria zijn ontwikkeld voor de leefomgevingsdoelstelling en hoe verhouden deze criteria zich tot die die worden gehanteerd in de ROM-Rijnmond?

Probleemanalyse en formulering oplossingsrichtingen

In het verzoek om advies is de Commissie gevraagd of op het globale niveau waarop de besluitvorming over ruimtetekort en oplossingsrichtingen door het Kabinet plaatsvindt in de producten van de Verkenningfase voldoende informatie te vinden is om de beoogde verbetering van de leefomgeving voor de oplossingsrichtingen te kunnen beoordelen. Dit leidt tot de volgende vragen over de behandeling van de milieu-aspecten in de Verkenningfase.

3. Welke oplossingsrichtingen zijn tijdens de Verkenningfase naar voren gekomen in de consultatie en het onderzoek: uitbreiden havengebied in Rijnmond, inbreiden, doortrekken naar de achterlandregio's, spreiding over de overige zeehavens?
4. Leidt uitbreiden (in het geval van constatering van een aanzienlijk ruimtetekort) dan wel inbreiden (in geval van constatering van een klein of geen ruimtetekort) tot een belangrijke verbetering of verslechtering van de leefomgeving (toename of afname van de omgevingsbelastingen, de recreatiemogelijkheden en natuurgebieden) in de Rijnmondregio?
5. Heeft doortrekking van de mainportfunctie van Rotterdam naar de achterlandregio's een belangrijke verbetering of verslechtering van de leefomgeving in de Rijnmondregio en in de achterlandregio's (Moerdijk, Knooppunt Arnhem/Nijmegen, Venlo) tot gevolg?
6. Heeft spreiding van de mainportfunctie van Rotterdam over de overige zeehavengebieden een belangrijke verbetering of verslechtering van de leefomgeving in de Rijnmond regio en in de overige zeehavengebieden (Scheldemond, IJmond, Eemsmond) tot gevolg?

De term "belangrijke verbetering of verslechtering van de leefomgeving" ziet de Commissie in verband met het niveau van besluitvorming in de Verkenningfase waar het gaat om globale indicaties met een redelijke bandbreedte. Slechts bij duidelijk positieve of negatieve effecten aan de hand van de gehanteerde leefomgevingscriteria kan betekenis worden toegekend in de besluitvorming.

Aanbevelingen

Als de Verkenningfase (nog) onvoldoende criteria heeft kunnen ontwikkelen voor de leefomgevingsdoelstelling welke aanbevelingen kunnen daarvoor worden gegeven?

Als de beantwoording van de nut en noodzaak vraag en van de vraag over de oplossingsrichtingen zo zou zijn dat de milieu-informatie nog ontoereikend is om in de projectbeslissing daarover definitieve uitspraken te kunnen doen, dan zou de uitkomst van VERM zijn dat de keuzen in feite nog open liggen. Welke aanpak kan in dat geval worden gevolgd om met behulp van de resultaten van consultatie en onderzoek te kunnen komen tot een projectbeslissing die de aanzet kan zijn voor een evenwichtige vervolgbesluitvorming over de mainport ontwikkeling van Rotterdam waarbij de leefomgeving dient te verbeteren?

Beantwoording van de in dit toetsingskader gestelde vragen in de volgende hoofdstukken van dit advies is slechts mogelijk op basis van de documenten en de informatie die de Commissie tot kort voor het uitbrengen van dit advies ter beschikking stonden. Het VERM-proces is echter nog in volle gang. Er zal dus nog meer informatie ter beschikking komen voordat de projectbeslissing genomen zal worden. De Commissie beseft dat nieuwe informatie tot andere antwoorden kan leiden op de gestelde vragen dan op dit moment mogelijk is.

4. TOETSING

4.1 Probleemstelling

Alvorens in te gaan op de aard en de kwaliteit van de milieuinformatie zoals die tot kort voor het uitbrengen van dit advies is gepresenteerd in de Verkenningsfase ten behoeve van de probleemanalyse (fase 2) en de formulering van oplossingsrichtingen (fase 3), dient eerst aandacht te worden gegeven aan de probleemstelling.

Ruimtetekort in de mainport Rotterdam

De aanvangsbeslissing stelt dat het uitgangspunt voor de Verkenningsfase is het geconstateerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam waardoor het wenselijk is te onderzoeken wat de consequenties van dit tekort zijn voor de nationale economie. De probleemstelling is daarbij ingekaderd tot de ruimteproblematiek en eventuele oplossingen daarvoor. Door sommige deelnemers aan de consultatie tijdens de Verkenningsfase is naar voren gebracht² dat, indien het bedrag dat nodig is om het ruimtetekort op te heffen, zou worden geïnvesteerd in een andere sector dan de haven- en distributiesector, dat wellicht evenveel of meer werkgelegenheid of economische groei zou kunnen opleveren met de mogelijkheid dat dat betere kansen zou bieden voor de verbetering van de leefomgeving.

De Commissie is op deze andere benadering van de probleemstelling niet ingegaan omdat haar is gevraagd de milieuaspecten van de oplossingsrichtingen te beoordelen die uitgaan van de ruimteproblematiek in de mainport Rotterdam.

Prognoses over omvang en aard

Tijdens de Verkenningsfase is het ruimtetekort nader onderzocht en besproken naar omvang en aard. Wat betreft omvang zijn verschillende prognoses gepubliceerd door respectievelijk het Centraal Planbureau (CPB) en de Projectorganisatie Maasvlakte 2 waarin deelnemen het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotter-

2 Zie bijvoorbeeld de brief van de Stichting Natuur en Milieu (mede geschreven namens de Vereniging Natuurmonumenten, de Stichting Zuidhollands Landschap en de Stichting Zuidhollandse Milieufederatie) van 13 september 1996 aan de projectdirecteur van VERM.

dam en Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland³⁾. Het CPB berekent het ruimte-tekort op basis van drie langetermijnscenario's voor de Nederlandse economie: 'Global Competition' met een economische groei van 3,25% per jaar, 'European Coordination' met een groei van 2,7% en 'Divided Europe' met een groei van 1,5%. Het door het CPB berekende ruimte-tekort in 2020 komt uit op maximaal 650 ha in het 'Global Competition' scenario, op 400 ha in het 'European Co-ordination' scenario en op geen ruimte-tekort in de 'Divided Europe' scenario. De Projectorganisatie Maasvlakte 2 baseert zich in haar tussenrapportage, fase 1B die op 13 januari 1997 werd aangeboden aan VERM, alleen op het scenario met de hoogste economische groei (Global Competition) en komt dan uit op een ruimte-tekort in 2020 van 800 – 1000 ha en van 2000 ha in 2035.

Er kan worden geconstateerd dat bij het aantonen van het ruimte-tekort grote marges mogelijk zijn.

Wat de aard van het ruimteprobleem betreft wordt, uitgaande van gunstige economische ontwikkelingen, bij vooral drie sectoren een tekort aan haven- en industrieterrein in de mainport Rotterdam verwacht: containeroverslag, distributie van containers en (petro)chemie.

De Commissie rekent het toetsen van de prognoses niet tot haar taak. Wel constateert zij dat met deze cijfers over de omvang en gegevens over de aard van het ruimte-tekort alle oplossingsrichtingen nog mogelijk lijken, variërend van uitbreiden tot inbreiden in de Rijnmondregio en van concentreren van de mainportfuncties in de Rijnmond regio tot doortrekken naar achterlandregio's en spreiding over andere zeehavens. Ook de autonome ontwikkeling in de Mainport Rotterdam zonder uitbreiding van het havenareaal behoort tot de mogelijke oplossingsrichtingen. Deze grote variatie in mogelijke oplossingsrichtingen komt ook naar voren in de diverse consultatierondes en expert meetings, die geen eenduidige conclusies toestaan ten aanzien van de aanleg van een Maasvlakte 2, inbreiden op bestaand haven- en industrieterrein in Rijnmond en doortrekken/spreiden van mainportfuncties naar de andere regio's.

Definitie en uitwerking van het begrip leefomgeving

Hoewel de aanvangsbeslissing het belang van de verbetering van de leefomgeving nadrukkelijk tot inzet van het Kabinet verklaart, is in de vele documenten die in de loop van de Verkenningsfase zijn opgesteld het begrip leefomgeving niet gedefinieerd en ook nog niet nader uitgewerkt. Waarom gekozen is voor de term leefomgeving om de milieudoelstelling van de Verkenningsfase aan te duiden en niet is aangesloten bij de doelstelling "verbetering woon- en leefmilieu" die is geoperationaliseerd met criteria en gewenste effecten in het Plan van Aanpak ROM-Rijnmond (1993) en in het Voortgangsrapport 1995 van ROM-Rijnmond, is niet duidelijk.

Tevens is onduidelijk of met verbetering van de leefomgeving wordt bedoeld de leefomgeving in Rijnmond of de verbetering van de leefomgeving in het totaal van de regio's als het oplossingsrichtingen betreft waarbij ook andere regio's dan Rijnmond in beeld zijn.

Ook komt niet tot uiting hoe de leefomgevingsdoelstelling zich verhoudt tot de mainportdoelstelling en dus hoe de criteria waaraan de verbetering van de leef-

3 De nu volgende cijfers in hectares betreffen netto uit te geven haven- en industrieterrein, dus exclusief natte en droge infrastructuur en exclusief te ontwikkelen natuurgebied en natuurgericht recreatiegebied.

omgeving getoetst dient te worden zich verhouden tot de criteria voor de mainportontwikkeling. De Commissie onderscheidt hierbij drie mogelijkheden: "randvoorwaardestellend, nevenschikkend en volgend".

Met "randvoorwaardestellend" wordt bedoeld dat de leefomgevingsdoelstelling (en de daaruit af te leiden set van criteria) harde randvoorwaarden stelt voor de wijze waarop aan de mainportdoelstelling invulling wordt gegeven. Emissieplafonds, de ligging van de ecologische hoofdstructuur, de ligging van verschillende milieucontouren (geluid, veiligheid, stank et cetera), de ligging van de zogeheten demarcatielijn en dergelijke spelen daarbij een belangrijke rol.

Met "nevenschikkend" doelt de Commissie op een ontwikkelings- en ontwerpproces waarbij een verdere invulling van de mainportdoelstelling tegelijkertijd en in ieder geval per saldo ook een verbetering bereikt wordt van de leefomgeving. Hierbij is in principe ruimte voor een onderhandelingsproces waarbij mainportontwikkeling en verbetering van de leefomgeving in onderlinge samenwerking tot stand komen en naar maximale synergie gestreefd kan worden.

Met "volgend" wordt bedoeld dat primair de mainportdoelstelling verder wordt uitgewerkt en vervolgens bij de locatie- en inrichtingskeuzen per oplossingsrichting wordt bezien in hoeverre mitigerende en compenserende maatregelen mogelijk zijn die de negatieve effecten voor de leefomgeving kunnen verzachten en omzetten in een situatie waarbij sprake is van een verbetering van de leefomgeving.

Omdat de oplossing van het ruimtetekort centraal staat maar daarbij de leefomgeving verbeterd dient te worden, lijkt de "nevenschikkende" aanpak de beste mogelijkheden voor de realisatie van beide doelstellingen te bieden.

In de Verkenningsfase is in ieder geval tot kort voor het uitbrengen van dit advies, de aandacht vooral gericht geweest op de economische aspecten van ontwikkeling van de mainportfunctie van Rotterdam en is de aandacht voor de leefomgevingsaspecten hieraan ondergeschikt geweest. Aan een verdere uitwerking van de leefomgevingsdoelstelling en de criteria daarvoor is dan ook nog weinig aandacht besteed. Illustratief in dit verband is het "Stappenmodel trechtering en criteria" dat werd opgesteld voor het nationaal werkatelier, december 1996. Dit Stappenmodel is niet nevenschikkend en lijkt uit te gaan van een "volgende" aanpak. In het totaal van acht stappen komen de (nog niet uitgewerkte) toetsingscriteria duurzaamheid, leefbaarheid, verkeer en vervoer, natuur en landschap pas aan bod in stap 7. Een dergelijk stappenmodel maakt een nevenschikkende aanpak van de mainport- en leefomgevingsbelangen niet goed mogelijk. In dat stappenmodel wordt de keuze van oplossingsrichtingen bepaald door het zoeken naar een oplossing die vanuit economisch oogpunt optimaal is. Vervolgens wordt pas naar de effecten op milieu, natuur en leefomgeving gekeken. Uiteindelijk kan de politiek dan beslissen in hoeverre van het economisch optimum mag worden afgeweken om tegemoet te komen aan de leefomgevingsdoelstelling. Dit gebeurt dan voornamelijk met behulp van mitigeren en compenseren zoals voorgesteld in het concept-rapport van Buck Consultants International en Heidemij Advies BV "Upgrading vestigingsalternatieven". De polarisatie tussen economie en milieu zit als het ware in deze aanpak ingebakken.

Vanwege het tot nu toe ontbreken in VERM van een uitwerking van criteria waaraan oplossingsrichtingen kunnen worden getoetst op de doelstelling die

verbetering van de leefomgeving beoogt, zijn in dit advies aanbevelingen daarover opgenomen in § 5.1. Deze aanbevelingen sluiten zo veel mogelijk aan bij de operationalisering van de woon- en leefmilieu criteria door ROM-Rijnmond.

Vigerende beleidsdoelstellingen voor milieu en natuur

In de aangeboden informatie ontbreekt een analyse hoe de (eventuele) mainportfunctie in een bepaalde regio zich verhoudt tot de vigerende beleidsdoelstellingen voor milieu en natuur zoals die zijn neergelegd in nationale en regionale beleids en ruimtelijke ordeningsplannen. Is de uitbreiding van de mainportfunctie wel in deze regio's inpasbaar als deze wordt afgezet tegen de milieu- en natuurdoelstellingen van die plannen? In dit verband moet worden opgemerkt dat twee van de beschouwde zeehavengebieden (Rijnmond en Eemshaven/Delfzijl) direct gelegen zijn in de nabijheid van beschermde natuurgebieden, respectievelijk het duingebied van Voorne en het Waddenzeegebied. Ontwikkelingen die ingrepen en veranderingen inhouden in deze beschermde gebieden zijn niet toegestaan tenzij sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang⁴. Deze afweging wordt vooralsnog gemist in de gepresenteerde informatie⁵.

4.2 Milieuinformatie voor probleemanalyse en formulering oplossingsrichtingen

Bij de besluitvorming over grote projecten in het recente verleden is de ervaring opgedaan dat wanneer al het voorbereidende werk reeds is verricht voordat een besluitvormingsprocedure wordt gestart, de kans op ontsporing en in ieder geval op vertraging groot is. Betrokkenen hebben dan het gevoel voor een voldongen feit geplaatst te zijn waarbij accepteren van het voornemen de enige keuze is. Vandaar dat bij het VERM-proces er voor gekozen is om, voorafgaand aan een principebesluit over de aanleg van een tweede Maasvlakte, eerst een brede en openbare discussie te voeren over alle aspecten die van belang (kunnen) zijn bij het uitwerken van de dubbele doelstelling, versterking van de mainport Rotterdam en verbetering van de leefomgeving. De Commissie heeft waardering voor toepassing van het principe van het open planproces in de Verkenningsfase dat er op neerkomt zo min mogelijk te sturen en alle betrokken partijen zoveel mogelijk de gelegenheid te geven ongehinderd ideeën, suggesties en aandachtspunten naar voren te brengen. Met de consultatie werden tegelijkertijd verschillende onderzoeken uitgezet en gestart. De resultaten van deze onderzoeken komen nu geleidelijk aan beschikbaar. Zij komen echter te laat voor de consultatie. Ook voor de Commissie zullen veel onderzoeksresultaten niet op tijd beschikbaar komen of slechts in concept-vorm beschikbaar zijn. Door het ontbreken van voldoende basisinformatie in de consultatie is tot nu

4 Het duingebied van Voorne en de Waddenzee met de Eems behoren tot kerngebied van de ecologische hoofdstructuur. Het Structuurschema Groene Ruimte kent voor kerngebieden een zware planologische bescherming (PKB), die stelt dat als de functie natuur (en/of bos en/of recreatie) in zo'n gebied moet wijken of anderszins aanwijsbare schade ondervindt van een ander aantoonbaar zwaarwegend maatschappelijke belang waarvoor een ruimtelijke ingreep wordt toegestaan, dat dan in elk geval mitigerende en, indien deze onvoldoende zijn, tevens compenserende maatregelen moeten worden getroffen. (Structuurschema Groene Ruimte, deel 3 Kabinetsstandpunt, blz. 195 en kaart 7).

5 Zie ook de brief van de Stichting Natuur en Milieu aan VERM van 13 september 1996.

toe een veelheid aan opmerkingen en meningen geleverd over mogelijke oplossingen van het tekort die helaas gekenmerkt worden door weinig samenhang en diepgang. Te weinig sturing aan het begin van de consultatie heeft geleid tot het ontbreken van structuur in de consultatie en dus in de resultaten, zo kan achteraf worden geconstateerd.

Geconstateerd kan worden dat het niet goed mogelijk is om via een vrije discussie over ruimtetekort, oplossingsrichtingen en de dubbele doelstelling met honderden betrokkenen met uiteenlopende achtergronden en belangen gezamenlijk gedragen, concrete oplossingen op nationaal niveau te ontwikkelen. De verwachte selectie en trechtering heeft in de praktijk geleid tot een verdere uitwaaiering. Dit maakt het verklaarbaar dat de partijen die deelnemen in de Projectorganisatie Maasvlakte 2 zich genoodzaakt voelden om vooruitlopend op de projectbeslissing reeds hun eigen oplossingsrichtingen te formuleren, inclusief een procedurevoorstel voor de vervolgfase.

Het gevolg is dat de oplossingsrichting die aanstuurt op de aanleg van de Maasvlakte 2 veel verder is uitgewerkt door de Projectorganisatie Maasvlakte 2 dan de andere oplossingsrichtingen die slechts zijn genoemd en verkend door VERM.

Een evenwichtige afweging op basis van beschikbare milieu-informatie over de verschillende genoemde oplossingsrichtingen is daarom niet goed mogelijk, althans niet in dit stadium van de Verkenningsfase.

Daarom heeft de Commissie in §5.2 van dit advies aanbevelingen opgesteld over uitwerking van een aantal alternatieve oplossingsrichtingen om via een onderlinge vergelijking aan de hand van de criteria van de dubbele doelstelling alsnog tot een afweging te kunnen komen.

De tussenrapportage, fase 1B, van de Projectorganisatie Maasvlakte 2 die beschouwd wordt als product van de Verkenningsfase en het voortgangsrapport ROM-Rijnmond 1995 plus het Monitoringrapport ROM-Rijnmond 1996 die behoren bij ROM-Rijnmond en die dus niet tot stand zijn gekomen als producten van de Verkenningsfase, bieden wel een inzicht in de milieu-aspecten van de regio Rijnmond. Dat inzicht kan gebruikt worden in het maken van de afweging tussen economie en milieu in de oplossingsrichting die zich concentreert op uitbreiding in deze regio.

Deze documenten stellen dat de aanleg van een Maasvlakte 2 een positieve invloed kan hebben op het woonmilieu in Rijnmond. Door uitplaatsing van de meest belastende activiteiten kunnen deze activiteiten, geïsoleerd van de woonomgeving, verder weg van de agglomeratie Rotterdam worden uitgevoerd. Gezien de op langere termijn verwachte congestieproblemen op de ruit rond Rotterdam,⁶ met de daarmee gepaard gaande negatieve invloed op de leefomgeving, adviseert de Commissie ook dit aspect bij de verdere uitwerking van op-

6 De aanleg van een Maasvlakte 2 zal leiden tot forse verkeers- en vervoersstromen, zie Tussenrapportage, fase 1B, Maasvlakte 2, blz. 94-98 en bijlagen 6/1 en 6/2.

lossingsrichtingen te betrekken. Onderscheid naar vrachtverkeer en personen verkeer ligt daarbij voor de hand⁷].

De Commissie vraagt bijzondere aandacht voor de natuurontwikkeling in het kustgebied van Oostvoorne. De Commissie is van mening dat de effecten op het natuurgebied Duinen van Oostvoorne en Voornse Duin in belangrijke mate afhankelijk zullen zijn van veranderingen in de zoutwaai (salt spray) in dit gebied. Het zoutgehalte van de lucht (als gevolg van de meegevoerde zout-water aerosolen) varieert sterk met de windkracht en de windrichting. Bij hoge windkracht en een lange strijklengte over zeewater treedt zware branding op waarbij veel zout in de lucht wordt gebracht met als gevolg hoge zoutgehalten boven het duingebied. De omvang en invloed van zoutwaai zijn dus afhankelijk van de geografische ligging en de vormgeving van een Maasvlakte 2 en de mond van het Haringvliet; dat wil zeggen windopenheid in dit gebied uit de sector ZW-W-NW, veel branding en een zo hoog mogelijk zoutgehalte van het zeewater. Tegenover natuurwaarden die veriores kunnen gaan in dit gebied staan fysieke compensatie mogelijkheden. Compensatie⁸] kan, naar de mening van de Commissie het best tot ontwikkeling worden gebracht als in het gebied een situatie tot stand kan komen van langdurige, ongestoorde natuurlijke ontwikkeling van de Haringvlietmond, van de kustzone van Voorne-Goeree en de aangrenzende Voordelta en van de buitenzijde van de Maasvlakte. Gezien de bestemming van dit gebied als onderdeel van de ecologische hoofdstructuur ligt het voor de hand in dit gebied alleen een beperkte natuurgerichte recreatie toe te laten. Uit oogpunt van natuurontwikkeling zouden, bij een keuze voor een uitbreiding in de Rijnmondregio, de volgende streefdoelen kunnen worden geformuleerd:

- Zo groot mogelijke areaal supra-, inter- en ondiep subgetijdegebied. De zone tussen strand en waterdiepten tot ongeveer 6 m⁹] is ecologisch het rijkst en meest verscheiden met duinen, schorren, platen.
- Grootschalige geomorfologische variatie: geulen van aanzienlijke breedte en diepte, duinen van behoorlijke breedte en hoogte, platen met enig reliëf; schorren en slikken van zodanige omvang, dat de natuurlijke (vegetatie) gradiënten zich kunnen ontwikkelen; kortom landschapseenheden met zoveel mogelijk natuurlijke dimensies.
- Duidelijke variaties in bodemsamenstelling van slibrijk tot zandig en schelprijk, om variaties in de bodemdierenpopulaties te krijgen.
- Beperking van fysieke ingrepen tot het instellen van gunstige abiotische uitgangskondities voor het optreden van ongestoorde en ongestuurde natuurlijke processen. Dit betreft:
 - de buitenbelijning van een eventuele Maasvlakte 2;
 - de situering, binnen een eventuele Maasvlakte 2, van niet als haven- of industriegebied te ontwikkelen terreingedeelten;
 - de situering en dimensionering van dammen en andere kunstwerken en de aard en differentiatie van het harde substraat;

7 De Commissie wijst er op dat relevante informatie hierover kan worden gevonden in recente afgeronde en nog lopende Tracé/MER studies zoals die voor de Betuweroute; Rijksweg 4, gedeelte Delft-Schiedam; Rijksweg 15, gedeelte Maasvlakte-Vaanplein; Oplossen file Terbregseplein (A16)/Kleinpolderplein (A13).

8 Het begrip compensatie wordt hier ruimer opgevat dan in vigerend natuurbeleid.

9 6 meter is tevens de waterdiepte die internationaal is afgesproken voor de aanmelding (en beschermingsintentie) van kustzegebieden onder de "Wetlandsconventie".

- het op uitgekiende plaatsen deponeren van hoeveelheden zand met de bedoeling bepaalde natuurlijke ontwikkelingen te versnellen. Hierbij zouden ook de randvoorwaarden voor de zoutwaai meegenomen kunnen worden. De zanddepots kunnen ook gebruikt worden om later zand aan te onttrekken en te deponeren in gebieden waar dat vanuit oogpunt van natuurontwikkeling gewenst zou zijn (een ecologische buffervoorraad).
- ◊ Een zodanige layout dat de intergetijdegebieden zich zullen ontwikkelen op plaatsen die van nature moeilijk toegankelijk zijn, moeilijk toegankelijk gemaakt kunnen worden of recreatief onaantrekkelijk zijn, bijvoorbeeld door de nabijheid van haven- en industrie-activiteiten. De (in deze eeuw steeds schaarser geworden en op steeds grotere onderlinge afstanden liggende) intergetijdegebieden zijn door hun grote rijkdom aan voor vogels beschikbaar voedsel, de belangrijkste dragers van de populaties van veel vogelsoorten (met name steltlopers). Dat geldt niet alleen voor lokale broedvogels, maar ook en vooral voor ten noorden van ons land broedende soorten. Het belang van intergetijdegebied in het Deltagebied wordt nog vergroot door klimatologische factoren en door de strategische ligging als stapsteen, op ongeveer gelijke afstanden van de naastbijgelegen intergetijdegebieden in de Waddenzee, Frankrijk en Engeland. Veel van de vogelsoorten die zijn aangewezen op het intergetijdegebied zijn zeer gevoelig voor verstoring door individuele mensen die zich in het gebied begeven, maar niet of nauwelijks door menselijke activiteiten die mensen als 'onnatuurlijk' ervaren, zoals de zichtbare nabijheid van haven en industrie en de bijbehorende continue geluidsniveau's.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan in het kader van een m.e.r. voor een partiële wijziging van het Beheerplan voor de Rijkswateren teneinde het spui-beheer van de Haringvlietsluizen en het (streef-)peil in het Haringvliet te wijzigen. Het spreekt vanzelf dat de Verkenningsfase en vervolgbesluiten moeten aansluiten bij de besluitvorming en m.e.r. voor het Haringvliet. De landschapsontwikkeling in de mond van het Haringvliet en de eventuele Maasvlakte 2 dient in samenhang als één geheel te worden gezien.

Inbreiden/intensiveren als oplossingsrichting in de Rijnmondregio is onderzocht door de projectorganisatie Maasvlakte 2. De Commissie is van mening dat inbreiden/intensiveren tot een grotere milieubelasting in de omgevende woonwijken kan leiden maar dat tegelijkertijd inbreiden/intensiveren de mogelijkheid biedt tot mitigatie van emissies door innovatie en extra beschermende maatregelen waardoor per saldo de milieubelasting minder kan worden.

Voor beantwoording van de vragen in het toetsingskader van dit advies of de Verkenningsfase voldoende milieu-informatie biedt over de gevolgen voor de leefomgeving van het doortrekken en spreiden van de mainportfunctie van Rotterdam over de verschillende achterlandregio's en overige zeehavens kan de Commissie uit de ongestructureerde en soms weinig diepgaande informatie niet opmaken of deze onderwerpen in de consultaties aan de orde zijn geweest. Wel zijn de mogelijkheden van functiedoortrekking en spreiding over de verschillende regio's genoemd maar niet welke specifieke functies dit betreft en welke invloed dit kan hebben op de leefomgeving in Rijnmond en de overige regio's. Dit

bevestigt nogmaals de hiervoor gegeven conclusie dat afweging op basis van de nu beschikbare milieu-informatie niet goed mogelijk is.

5. AANBEVELINGEN VOOR DE VERDERE BESLUITVORMING OVER DE VERKENNINGSFASE EN VERVOLGBESLUITEN

Met het oog op de geconstateerde tekortkomingen in informatie over de leefomgevingsdoelstelling en over de milieu-aspecten van de verschillende mogelijke oplossingsrichtingen geeft de Commissie in dit deel van het advies aanbevelingen over:

- de ontwikkeling van leefomgevingscriteria;
- de ontwikkeling en uitwerking van alternatieve oplossingsrichtingen.

De Commissie kan op het moment van uitbrengen van dit advies niet overzien welke consequentie uitvoering van deze aanbevelingen kan hebben op de projectbeslissing. Het VERM-proces is immers nog in volle gang.

De Commissie is echter wel van mening dat de ontbrekende informatie waarop de aanbevelingen betrekking hebben beschikbaar zou moeten zijn om een evenwichtige projectbeslissing over de verschillende oplossingsrichtingen mogelijk te maken.

5.1 Leefomgevingscriteria

Het project ROM-Rijnmond biedt een set van woon- en leefmilieusubdoelen (en daarmee de criteria en gewenste effecten) die relevant zijn voor de Verkenning-fase. De Commissie beveelt aan deze over te nemen. Het gaat daarbij voor het merendeel om criteria die zijn gerelateerd aan emissieplafonds voor geluid, stank en milieubelastende stoffen en aan aanvaardbaar geachte blootstellingsniveaus voor (groepen) van personen.

Het Voortgangsrapport 1995 ROM-Rijnmond geeft inzicht in het monitoring-systeem voor de dubbele doelstelling: versterken mainport en verbeteren woon- en leefmilieu. Dit is verder uitgewerkt in subdoelen (zie hoofdstuk 6 in het Voortgangsrapport), waarvan de gewenste effecten worden gemonitord bij uitvoering van ROM-projecten, ontwikkelingen buiten ROM kader en actuele ontwikkelingen in Rijnmond.

De subdoelen zijn als volgt gedefinieerd:

- A Vergroten ruimte mainport
- B Verbeteren bereikbaarheid mainport
- C Reduceren emissies verkeer
- D Reduceren emissies bedrijven
- E Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijk gebied
- F Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijk gebied

De subdoelen A en B geven criteria voor de ontwikkeling van ruimte en bereikbaarheid, C en D geven de normatieve milieucriteria op zowel lokaal als bovenlokaal niveau aan. De subdoelen E en F geven de leefbaarheids criteria (lokaal

niveau) aan, waarbij sprake is van de mate van tevredenheid over de leefomgeving van ondernemers en bewoners.

Bovenstaande benadering geeft aanleiding tot reductiestrategieën met gewenste effecten, hetgeen voor een aantal emissies gezien de subdoelen C en D, nodig is.

De resultaten geven duidelijk aan op welke aspecten sturend moet worden opgetreden om de milieu- en ruimtelijk kwaliteit te verbeteren. Ook wordt duidelijk dat er grote en extra inspanning op diverse gebieden nodig is om de gewenste effecten te halen. Het is bovendien van belang hier op aan te sluiten omdat monitoring basisgegevens en tijdreeksen vereist die in het kader van ROM-Rijnmond (in ieder geval gedeeltelijk) zijn opgebouwd. Hieraan zou met name extra aandacht kunnen worden besteed bij het inbreiden/intensiveren (zie § 4.2 van dit advies). Immers in dat geval zijn er kansen voor toepassing van innoverende technieken voor nieuwe processen, op - en overslag en ruimtelijke inrichting die een aanzienlijke verbetering van het woon- en leefmilieu kunnen betekenen. Hier gaat dus de economische ontwikkeling gepaard met het benutten van de kans voor verbetering van het woon- en leefmilieu.

Bij een aantal blootstellingsniveaus wordt echter een rechtstreekse relatie gelegd met de aantallen gehinderden per type blootstelling die niet zo absoluut aanwezig is. De hinderbeleving, gezondheidsklachten of gevoelens van onveiligheid kunnen dan ook niet (alleen) worden verklaard door de mate van absolute blootstelling aan emissies van geluid of stank, of andere milieubelastende stoffen of kans op onveiligheid.

Het aannemen van een rechtstreeks en eenduidig verband tussen blootstelling en hinder dwingt tot louter blootstellingsvermindering (met de daaraan gekoppelde fysieke begrenzings aan de mainport-ontwikkeling), terwijl juist de combinatie van vermindering van de blootstelling met andersoortige maatregelen (bijvoorbeeld in het woon- en leefmilieu) eveneens kan bijdragen aan de hinderreductie. De laatste aanpak biedt - met name op lokaal niveau - ruimte voor een verdere ontwikkeling onder voorwaarden van de mainport. Bij een dergelijke strategie is een actieve participatie in het proces van direct betrokkenen overigens een van die voorwaarden.

Daarom pleit de Commissie in aanvulling op het Plan van Aanpak en het Voortgangsrapport 1995 ROM-Rijnmond voor de ontwikkeling en toepassing van nog andere criteria op het lokale niveau die rekening houden met de waardering voor de leefomgeving door de betrokken bewoners. Factoren die een rol spelen om tot de opstelling van deze criteria te komen, omvatten onder meer:

- de mate waarin de blootgestelden de veroorzakende activiteit zelf als nuttig ervaren;
- de mate waarin de participanten (overheid en bedrijven) aan het project zich inspannen om de emissies en de blootstelling, onveiligheid of het risico op een ongeval te beperken en die inspanning weten duidelijk te maken aan de betrokken bewoners door klachten en voorstellen tot verbetering serieus te nemen;
- de mate waarin de veroorzaker zich inspant (en door baten van de activiteit in staat wordt gesteld) om niet aan de blootstelling gerelateerde leefomgevingsaspecten (met name de ruimtelijke kwaliteit van zowel het stedelijke als het landelijke gebied) te optimaliseren;

- significante veranderingen in fysieke blootstelling ongeacht de absolute niveaus. Als voorbeeld kan gegeven worden de vraag: bij hoeveel woningen stijgt of daalt het geluidsniveau en hoe belangrijk is dat voor de hinderbeleving?
- de mate van kansrijke leefomgeving verbetering: synergie tussen omgevingskwaliteit voor omwonenden en bedrijven.

De waardering van de leefomgeving als geheel door de bewoners is de verbindende parameter. Deze is (achteraf) meetbaar met behulp van sociaal-psychologisch onderzoek en kan worden gedifferentieerd naar factoren die als negatief of positief worden ervaren. De resultaten kunnen worden gecorreleerd aan (voorspelde en gemeten) fysieke blootstellingsfactoren, met veranderingen in participatie en aandacht voor specifieke situaties en met de aantrekkelijkheid van de leefomgeving.

Deze waardering is kwantitatief niet voorspelbaar. In vergelijking met de normatieve 'harde' criteria die gerelateerd zijn aan emissies en absolute blootstelling zijn de 'zachte' criteria die de leefomgeving waarden kwalitatief van aard. De algehele waardering van de leefomgeving door de bewoners kan worden verhoogd door gerichte inspanningen die leiden tot verbetering van de milieu- en ruimtelijke kwaliteit.

Een dergelijke benadering biedt tevens binnen de wettelijke milieunormen en grenswaarden onderhandelingsruimte met betrekking tot een gelijkwaardige behandeling van de ruimtelijk-economische doelen en de doelen ten aanzien van de verbetering van het woon- en leefmilieu op lokaal niveau. In plaats van het hanteren van harde getalsmatige normen zoals emissieplafonds en dergelijke, die een havenontwikkeling fixeren en kunnen frustreren, kan dan flexibeler op de toekomstige havenontwikkelingen ingespeeld worden, vooropgesteld dat deze (per saldo) blijven leiden tot een verdergaande verbetering van het woon- en leefmilieu.

Voor criteria voor doelstellingen met betrekking tot de natuur, althans voor het gebied van de mond van het Haringvliet, wordt verwezen naar § 4.2 van dit advies. Bij deze criteria dient ook de status van de 'demarcatieline' betrokken te worden.

5.2 Alternatieve oplossingsrichtingen

Op basis van het vertrekpunt van ruimtebehoefte gedifferentieerd naar de verschillende sectoren van haven- en distributie activiteiten en de onderscheiden regio's waarbij de regio Rijnmond voorop staat vanwege de nationale betekenis van de mainport Rotterdam, kunnen tenminste drie alternatieve oplossingsrichtingen worden ontwikkeld. Essentieel daarbij is de keuze die gemaakt wordt voor de onderlinge verhouding tussen de mainportdoelstelling en de leefomgevingsdoelstelling zoals bedoeld in § 4.1 van dit advies (randvoorwaardestellend, nevenschikkend of volgend). In die paragraaf is al aangegeven dat de nevenschikkende benadering voor de hand ligt met het oog op de aanvangsbeslissing die verbetering van de leefomgeving stelt naast versterking van de mainport Rotterdam. In de uitwerking van de alternatieven kan aldus op gelijkwaardige

wijze rekening worden gehouden met de criteria voor de leefomgeving zoals behandeld in § 5.1 van dit advies. De drie alternatieve oplossingsrichtingen zijn:

- Een concentratie-alternatief waarin de ontwikkeling van nieuw haven- en distributieterrein gezocht wordt in de Rijnmond regio. In deze regio wordt tevens voorzien in voldoende ruimte voor het vestigen van afgeleide activiteiten die voortkomen uit de versterking van de haven economie.
De gefaseerde aanleg en ontwikkeling van de door de projectorganisatie Maasvlakte 2 in de Tussenrapportage, fase 1B op 13 januari 1997 gepresenteerde mogelijkheden kunnen daarbij gebruikt worden als ontwikkelingsvarianten, zowel in termen van fasering als in geografische ligging ten opzichte van de huidige Maasvlakte en het kust- en duingebied van Voorne en de mond van het Haringvliet. Wat betreft natuurontwikkeling in het mondingsgebied van het Haringvliet wordt gewezen op de opmerkingen hierover en over compensatie in § 4.2 van dit advies.
De "indistributie-variant" van het CPB¹⁰⁾ die bestaat uit de winning van 500 ha droog terrein waarbij synergie wordt gezocht met de Maasvlakte 1 via het zo lang mogelijk profiteren van de reeds aangelegde voorzieningen van Maasvlakte 1, behoort ook tot dit alternatief. Deze variant sluit aan bij de door het CPB geconstateerde knelpunten in het 'Global Competition' scenario en ook in het 'European Coordination' scenario: grootschalig droog terrein voor chemie en – in een later stadium – distributie.
- Een verspreidingsalternatief waarbij het accent van de ontwikkeling van nieuw haven- en distributieterrein ligt in de Rijnmond regio gecombineerd met gebruik van bestaande nog niet uitgegeven haven- en distributieterrinen in de andere onderzochte regio's. Een deel van de ruimtebehoefte voor afgeleide activiteiten wordt hierbij gezocht in de overige regio's. In beginsel zijn vele varianten mogelijk binnen dit model in combinatie met haven- en distributieterrinen in de overige regio's. De verschillende ontwikkelingsvarianten van een Maasvlakte 2 treden in dit model eveneens op als varianten, zij het in kleinere omvang vanwege het benutten van ruimte in de overige regio's.
- Een alternatief met inbreiding en intensiveringsmogelijkheden op bestaande haven- en distributieterrinen in Rijnmond en de overige regio's. Dit model is in feite gebaseerd op de autonome ontwikkeling met de aanname dat het ruimtetekort voornamelijk kan worden opgelost door inbreiding, intensivering van reeds in gebruik genomen haven- en distributieterrinen en benutting van nog niet uitgegeven terrein in de Rijnmond en overige regio's.
De variant "uitstel van de aanleg van nieuw terrein eventueel in combinatie met benuttingsmaatregelen" van het CPB in zijn werkdocument No. 92 valt onder dit alternatief. De gedachte achter deze variant is volgens het CPB dat de knelpunten in belangrijke sectoren als containers en distributie nog ver in de toekomst liggen en dat voor de chemie-sector mogelijkheden moeten worden gezocht in het huidige havengebied. De aandacht zal dan voor-

10 Zie werkdocument No. 92, Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam, CPB Den Haag, februari 1997.

al liggen bij conversie van terreinen die nu bij de olie-industrie in reserve worden aangehouden.

Bij de uitwerking van deze alternatieven en varianten kan gebruik worden gemaakt van verschillende strategieën die telkens op alternatieve wijze een belangrijk synergetisch effect benadrukken en die elkaar kunnen aanvullen. Daarbij wordt gedacht aan:

Nederland mainport

Synergie tussen optimale economische spreiding op nationaal niveau (wat kan waar tegen de minste kosten en met de meeste toegevoegde waarde) en milieueffecten. De regiodossiers bevatten hiervoor enige basisinformatie, zonder evenwel uitsluitend te geven of het milieu ter plaatse verbetert (zo geven deze dossiers nog geen informatie over mobiliteitseffecten van nieuwe havenactiviteiten in de regio's en de daarmee gepaard gaande effecten op de leefomgeving). Deze strategie houdt bovendien maximaal rekening met het streven van toegevoegde waarde bij de diensten die het faciliteert. Het gaat bijvoorbeeld niet om het aantal containers, maar om de inhoud van deze containers.

Bereikbaar Nederland

Synergie tussen het verbeteren van de bereikbaarheid en het daadwerkelijk bewerkstelligen van een 'modal split' naar schoner transport en een afname van de mobiliteitsgroei zowel van het goederenvervoer als van het personenverkeer over de weg. Dit zou samen moeten gaan met extra economische activiteiten in de Rijnmond.

Leefbaar Rijnmond

Synergie tussen een aantrekkelijk leefklimaat en een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven. Recreatie- en natuurgebieden zijn van belang om werknemers te trekken en personen met hoge inkomens niet te laten verhuizen met als resultaat een positieve beïnvloeding van het woon-werk mobiliteitsprobleem in de regio Rijnmond. De ontwikkeling van de dienstensector wordt gesteund en de mainport Rotterdam wordt steeds meer een 'brainport' met tevens extra mogelijkheden voor recreatie.

Rijnmond samen

Synergie is gebaseerd op de kansen die ontstaan door het op elkaar afstemmen van de vestiging van industrieën die in een productieketen zitten op eenzelfde bedrijventerrein. Een goed ketenbeheer en een efficiënte energievoorziening kunnen veel voordelen bieden. Daarnaast wordt de mogelijkheid van innovatief inbreiden gedetailleerd uitgewerkt.

Haven 2030

De toekomst is nooit gelijk aan een scenario of aan het heden. Desalniettemin is het mogelijk een aantal trends aan te wijzen. Hoe ziet de oplossingsrichting er uit waarbij gekozen wordt voor een doortrekking van deze trends? Wat zijn de mogelijkheden voor een gefaseerde aanleg van bepaalde infrastructuur? Hoe kan flexibel op de toekomst worden ingespeeld? Is het mogelijk om te komen met non-regret beslissingen op het terrein van milieu en economie?

Deze strategieën behoeven niet helemaal te worden doorgerekend. Zij kunnen binnen enkele maanden zijn voltooid. Bij ieder van de genoemde strategieën moet worden aangegeven in hoeverre die van toepassing is op één of meerdere oplossingsrichtingen.

De uitgewerkte alternatieven zullen tenslotte met elkaar moeten worden vergeleken op de wijze waarop zij aan de dubbele doelstelling kunnen voldoen. Naar de mening van de Commissie mogen in de eindafweging alleen die alternatieven meetellen die toetsing aan de leefomgevingscriteria met succes kunnen doorstaan.

BIJLAGEN

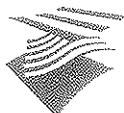
bij het
Advies voor Verkenning Ruimtetekort
in Mainport Rotterdam

(bijlagen 1 t/m 3)

Groen 31

BIJLAGE 1

Brief van de Minister van V&W d.d. 6 januari 1997 waarin de Commissie
in de gelegenheid wordt gesteld om advies uit te brengen



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Directoraat-Generaal voor het Vervoer

Aan
Aan de voorzitter van de
Commissie voor de m.e.r.
de heer ir. P. van Duursen
Postbus 2345
3500 GH Utrecht

	Commissie voor de m.e.r. (m.e.r.)
	16 JAN. 1997
	I 62-97
	844-59
	Sc/Du/pes/bibl.

Conceptpersoon	Doorkiesnummer
R.J. Croonen	+ 31 70 3151600
Datum	Bijlage(n)
6 januari 1997	
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DG/VERM 96-128/V-626874	
Onderwerp	
advisering Verkenningfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam	

Geachte heer Van Duursen,

Bij deze verzoek ik u, ten behoeve van het project Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM), een advies over de verkenningfase uit te brengen. Het advies betreft de kwaliteit van de producten uit de verkenningfase naar aanleiding van de nationale nut- en noodzaakdiscussie over de ruimteproblematiek van de mainport Rotterdam.

De Verkenningfase Ruimtetekort Mainport Rotterdam is een experiment waarbij een interdepartementale projectorganisatie van vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ een projectbeslissing door het kabinet voorbereidt in nauwe samenspraak met burgers, deskundigen en vertegenwoordigers van andere overheden en belangengroeperingen. De projectbeslissing zal een antwoord moeten geven op de aard, omvang en urgentie (nut en noodzaak) van het ruimteprobleem mainport Rotterdam en, indien bevestigend, mogelijke oplossingsrichtingen met bijbehorende effecten moeten aangeven. Hierbij staat voorop dat de versterking van de economie samen moet gaan met een versterking van de leefomgeving en dat kansen voor beide aspecten evenwichtig in beeld moeten zijn gebracht.

Postadres postbus 20901, 2500 EX Den Haag	Telefoon +31 70 3151600
Bezoekadres Laan van Nieuw Oost Indië 127	Telefax +31 70 3151632



Deze procedure is door het Rijk ingesteld naar aanleiding van het advies van de WRR over grote projecten en het Kabinetsstandpunt daarop.

Het Kabinet heeft er vooralsnog voor gekozen de verkenningsfase niet wettelijk te regelen. De verkenningsfase voorziet niet in een m.e.r. Op basis van de projectbeslissing kan voor een vervolprocedure gekozen worden waar een m.e.r. aan is gekoppeld. De planning is erop gericht om de ontwerp-projectbeslissing in april 1997 aan het Kabinet aan te bieden.

Het is de eerste keer dat via deze aanpak een nationale nut- en noodzaakdiscussie wordt gevoerd. Vanwege dit experimentele karakter verzoek ik de Commissie voor de m.e.r. ten behoeve van de projectorganisatie VERM, om een advies uit te brengen over de kwaliteit en volledigheid van de milieuaspecten in de producten uit de verkenningsfase. Dit met het oog op de eisen die gesteld worden aan een milieu-effectrapportage gekoppeld aan een eventuele vervolprocedure. Kader voor uw advisering is de aanvangsbeslissing van het Kabinet voor de Verkenningsfase Ruimteprobleem Mainport Rotterdam.

Het doel van deze extra advisering is te verzekeren dat er een optimale afstemming is tussen de verkenningsfase en eventuele vervolprocedures.

Het advies zal zoals gebruikelijk openbaar zijn. Zowel het advies van de Commissie voor de m.e.r. als het advies van de begeleidingscommissie VERM (de commissie Hermans) zal bijdragen aan de ontwerp-projectbeslissing. Het advies zal gevoegd zijn bij deze ontwerp-projectbeslissing als RPC, RROM en Ministerraad tot oordeel- en besluitvorming moeten komen.

Ik verzoek u uw advies te richten aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, mw. A. Jorritsma-Lebbink, tevens project-minister VERM. Ik verzoek u tevens een afschrift te sturen aan de projectorganisatie VERM t.a.v. ing. J. de Graaf, projectdirecteur. Gelet op de strakke planning, gericht op RPC-behandeling ca 18 maart 1997 en de voorbereidingen daartoe, verzoek ik u uw advies indien mogelijk mij uiterlijk 13 februari 1997 te doen toekomen. Ir. R.J. Croonen van de projectorganisatie VERM neemt contact met u op over de aan te leveren documenten.



Tot slot zij vermeld dat de Ministers van VROM en LNV,
formeel verantwoordelijk voor de inschakeling van de
Commissie voor de m.e.r. in deze situatie, accoord gaan met
mijn verzoek.

Hoogachtend,

MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR-GENERAAL VOOR HET VERVOER,

ir. B. Westerduin

BIJLAGE 2

Kennisgeving van de aanvangsbeslissing in Staatscourant nr. 77 d.d. 19 april 1996

Aanvangsbeslissing voor Verkenning Ruimtetekort in Mainport Rotterdam

De Minister van Verkeer en Waterstaat maakt, mede namens de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, en van Landbouw, Natuur en Visserij en de Staatssecretaris van Economische Zaken, hierbij de Aanvangsbeslissing Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam bekend. Deze aanvangsbeslissing is conform het kabinetsstandpunt 'Besluiten Grote Projecten'.

Aanvangsbeslissing:

In het Plan van Aanpak ROM-Rijnmond uit 1993 werd, op basis van het Havenplan 2010 van de gemeente Rotterdam, reeds geconstateerd dat er een tekort was aan ruimte voor de ontwikkeling van mainport Rotterdam. Latere analyses bevestigden dit globale beeld. Het Kabinet, geconfronteerd met het gesignaleerde ruimtetekort in de mainport Rotterdam, acht het wenselijk te onderzoeken wat de consequenties van dit tekort zijn voor de nationale economie. Daarbij gaat het er met name om of het oplossen van dit ruimtetekort kansen oplevert voor het benutten van potenties van Nederland als 'Gateway to Europe' (waaronder zowel distributie- en haven-industriële functies als hiervan afgeleide waarde-toevoegende activiteiten), voor de economische structuur en de werkgelegenheid (nationaal en regionaal), en voor de leefomgeving.

De vragen waarvoor het Kabinet zich in de Verkenningsfase gesteld ziet zijn: wat is de aard, omvang en urgentie van het ruimtetekort, wat betekent het oplossen van dit ruimtetekort voor economie en leefomgeving en welke oplossingsrichtingen komen in aanmerking.

Vanaf het begin van de Verkenningsfase, zowel bij de probleemanalyse als bij het zoeken naar en formuleren van oplossingsrichtingen, is de nadrukkelijke inzet van het Kabinet enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving.

In de Verkenningsfase zal een open en integrale discussie plaatsvinden met verschillende maatschappelijke groeperingen over het gesignaleerde ruimtetekort en de mogelijke oplossingsrichtingen. Een uitbreiding van de huidige Maasvlakte, zoals aangegeven in VINEX, SVV-II, en 'Rapportage Voorstudie Maasvlakte II, fase 1a' is daarbij één van de mogelijke oplossingsrichtingen, naast bijvoorbeeld het innovatief omgaan met de bestaande ruimte (zoals ondergronds bouwen), de uitbreiding van haventerreinen buiten de Rijnmondregio, en nadrukkelijk de (innovatieve) ideeën die in de Verkenningsfase zelf ontstaan.

Het Kabinet streeft ernaar de Verkenningsfase uiterlijk binnen één jaar na het nemen van de Aanvangsbeslissing af te ronden, door het nemen van een Projectbeslissing. Het Kabinet wil daarin een uitspraak doen over het gesignaleerde probleem, over de eventuele oplossingsrichtingen en over de vervolgprocedure.

Het Kabinet wijst de Minister van Verkeer en Waterstaat aan als projectminister. De projectminister is eerstverantwoordelijk voor de Verkenningsfase en stelt een Begeleidingscommissie in, die moet toezien op een zorgvuldig en constructief verloop van de Verkenningsfase.

BIJLAGE 3

Projectgegevens

Initiatiefnemer: Projectorganisatie Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam (VERM)

Bevoegd gezag: het Kabinet vertegenwoordigd door de Minister van Verkeer en Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de Staatssecretaris van Economische Zaken

Besluit: nemen van een Projectbeslissing door het Kabinet over de oplossing van het ruimtetekort in de haven van Rotterdam en over de vervolgbesluitvorming

Activiteit: In 1996 is door het Kabinet een "nut en noodzaak discussie" gestart over de versterking van de mainportfunctie van de haven van Rotterdam en het oplossen van het ruimtetekort dat daar in de toekomst zal ontstaan. In de aanvangsbeslissing daarvoor stelde het Kabinet in april 1996 dat de inzet is: enerzijds versterking van de mainport Rotterdam en anderzijds verbetering van de leefomgeving. Tijdens de Verkenningfase is een aantal groeperingen in de samenleving geconsulteerd waaronder bestuurders, burgers, wetenschappers en milieu- en natuurorganisaties. Daarnaast is onderzoek gedaan naar de omvang, de aard en de urgentie van het ruimtetekort en de wijze waarop het probleem zou kunnen worden opgelost in de regio Rijnmond en in de overige zeehavens en achterlandregio's met ontvangst, overslag en distributiefuncties in relatie tot de haven van Rotterdam. De Verkenningfase wordt afgerond met een projectbeslissing door het Kabinet in mei 1997. Het proces van de Verkenningfase wordt begeleid door een Commissie onder voorzitterschap van drs. L.M.L.H.A. Hermans, Commissaris van de Koningin van Friesland.

Procedurele gegevens:

kennisgeving Aanvangsbeslissing: 19 april 1996

Advies uitgebracht: 25 februari 1997

Bijzonderheden:

De uitvoering van VERM is een vroege vorm van besluitvoorbereiding met een experimenteel karakter dat gestoeld is op het advies in 1994 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid betreffende de besluitvorming over grote projecten. De uitvoering van VERM is niet wettelijk verankerd en voorziet niet in de uitvoering van een milieu-effectrapportage (m.e.r.). Op basis van de projectbeslissing kan echter voor een vervolgpprocedure gekozen worden waaraan een m.e.r. gekoppeld is. Mede met het oog daarop is de Commissie voor de m.e.r. gevraagd te adviseren over de kwaliteit en de volledigheid van de milieu-aspecten in de producten van VERM.

Samenstelling van de werkgroep:

ir. H.S. Buijtenhek

ir. J.A.M. van Dijk

dr.ir. J.J.T.M. Geerards

prof.dr. W.A. Hafkamp

G.F.W. Herngreen

ir. W.H.A.M. Keijsers

drs. L. van Rijn-Vellekoop (voorzitter)

drs. M.J. Ruis

prof. dr. J.H.J. Terwindt

Secretaris van de werkgroep: drs. J.J. Scholten