

Vergaderjaar 2019–2020

24 691

Ruimtetekort in mainport Rotterdam

Nr. 133

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

Hierbij zend ik u de evaluatie Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)¹. U heeft mij als coördinerend Minister voor PMR om deze evaluatie verzocht in het kader van de Regeling Grote Projecten, teneinde te kunnen bepalen of de status Groot Project voor PMR kan worden beëindigd. Ecorys heeft als onafhankelijke partij in mijn opdracht de evaluatie uitgevoerd en de conclusies en aanbevelingen opgesteld. In deze brief geef ik, mede namens de bij PMR betrokken Ministers van LNV en BZK, mijn reactie op dit evaluatierapport aan en hoe opvolging zal worden geven aan de aanbevelingen.

Deze brief is afgestemd met de overige PMR overheidspartners provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR). Daarnaast heb ik de maatschappelijke partijen² in de Tafel van Borging PMR om advies op de evaluatie gevraagd. Dit advies is bijgevoegd³.

Leeswijzer

Deze brief bestaat uit twee delen. In het algemene deel 1 wordt beschreven wat PMR op hoofdlijnen inhoudt. De scope van de door Ecorys opgestelde evaluatie en de samenvattende overall conclusie van Ecorys volgt hierna. Ook wordt ingegaan op het belang van de factor samenwerking voor PMR, zowel die tussen de PMR- partners als met de maatschappelijke partijen. Tot slot van deel 1 komt het advies van de maatschappelijke organisaties op de evaluatie van Ecorys aan bod en hoe zich dat verhoudt tot de Ecorys aanbevelingen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² de Milieufederatie Zuid-Holland, de vereniging Natuurmonumenten, de stichting Zuid-Hollands Landschap, de Stichting Duinbehoud en de ondernemersvereniging Deltalinqs.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In deel 2 wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen van Ecorys. Daarin wordt beschreven hoe aan deze aanbevelingen door de PMR partners gevolg wordt gegeven, hoe de nog resterende opgaven voor PMR door de verantwoordelijke PMR (overheids)partners worden geborgd, wat de (nationale) stikstofproblematiek voor de ontwikkeling van Maasvlakte 2 (MV2) betekent en hoe de doelstelling voor de modal shift voor MV2 zich ontwikkelt. Daarna volgt een korte beschouwing over de lessen van PMR voor andere projecten. Tot slot volgt een voorstel voor een adequate financiële verantwoording en rapportage over voortgang van PMR aan de Tweede Kamer na de eventuele beëindiging van de grootprojectstatus.

DEEL 1

Wat is PMR?

Het maatschappelijk overleg over uitbreiding van de zeehaven Rotterdam is al gestart in de jaren «90 van de vorige eeuw. In 1999 heeft de Tweede Kamer de status Groot Project aan PMR gegeven. De uitvoering van PMR kent dus al een lange geschiedenis waarin veel stappen zijn gezet: van planvoorbereiding tot realisatie met de PKB 2006, de MER, tal van vergunningen en besluiten. PMR bevat ook diverse monitoringprogramma's, bestuurs- en private overeenkomsten en convenanten. De realisatie van PMR is een samenwerking tussen Rijk (nu IenW, LNV, BZK), provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en HbR. PMR gaat om de ontwikkeling van de mainportfunctie van de haven van Rotterdam, gekoppeld aan een gelijktijdige verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Er is daarom gewerkt met een dubbeldoelstelling. Het project PMR bestaat aldus uit drie onlosmakelijk gekoppelde deelprojecten:

1. Aanleg, inrichting en verdere ontwikkeling van MV2 onder primaire verantwoordelijkheid HbR en de daarvoor vereiste natuurcompensatie in de Voordelta en in het nabij gelegen duingebied.
Er is een nieuw havengebied gerealiseerd, waarvan de uitgeefbare terreinen inmiddels voor ruim 600 ha zijn aangelegd en deels in bedrijf zijn. MV2 draagt in belangrijke mate bij aan het gunstige vestigingsklimaat en de economische groei van de Mainport Rotterdam van de afgelopen jaren. De resterende 400 ha haventerrein wordt naar klantbehoefte aangelegd in de komende jaren. Naast containeroverslag, distributie en industrie biedt MV2 ook ruimte voor bedrijvigheid op gebied van duurzame energie. Voor het verlies aan zeegebied door de landaanwinning is een natuurcompensatie in de Voordelta voorzien en voor de compensatie van verwachte effecten van stikstofemissies door aanleg en gebruik van MV2 in een duincompensatie.
2. Ontwikkeling van 750 ha natuur-en recreatiegebied ten zuiden en ten noorden van Rotterdam (Buitenland van Rhooon (600 ha), Vlinderstrik (100 ha) en Schiezone (50 ha)) onder primaire verantwoordelijkheid Provincie Zuid-Holland.
Dit gaat om 3 projecten, waarvan er 2 vrijwel volledig gerealiseerd (150 ha) zijn en voor het resterende deel (Buitenland van Rhooon; 600 ha) de uitvoering van het (inmiddels herijkte) streefbeeld is ondergebracht in een voor dit doel opgerichte gebiedscorporatie.
3. Verbetering van Bestaand Rotterdams Gebied (ruim 100 projecten die de leefbaarheid in de regio een positieve impuls moeten geven) onder primaire verantwoordelijkheid gemeente Rotterdam.
Er zijn sinds 2006 110 projecten in het programma Bestaand Rotterdams Gebied (BRG) in uitvoering genomen (looptijd tot 2021, budget € 80 mln). Deze hebben tot doel een betere (intensievere) of andere (transformatie) benutting van het bestaande havengebied én een betere leefomgeving. Een groot deel van de projecten (80%) is inmiddels met succes afgerond en wordt door belanghebbenden

overwegend positief beoordeeld. De resterende projecten worden dit jaar afgerond.

Scope van de evaluatie

In 2013 is een eerste evaluatie uitgevoerd door Berenschot (Bijlage bij Kamerstuk 24 691, nr. 119) waarin de organisatie en uitvoering van PMR en de op dat moment gerealiseerde PMR-onderdelen zijn geëvalueerd. De huidige evaluatie door Ecorys heeft die evaluatie als vertrekpunt genomen en heeft zich gericht op de sindsdien opgetreden ontwikkelingen, gerealiseerde PMR-onderdelen en de thans resterende risico's. Naast de evaluatie volgens de Regeling Grote Projecten is ook de PKB PMR geëvalueerd omdat die in 2021 vervalt. De realisatie van de zogeheten Beslissingen van Wezenlijk Belang uit de PKB PMR is daarvoor beschouwd.

Overall conclusie over PMR van Ecorys

De landaanwinning en inrichting (de basisinfrastructuur) van MV2 zijn inmiddels binnen scope, tijd en budget gerealiseerd. Deze dragen volgens de evaluatie in belangrijke mate bij aan de groei van de Rotterdamse haven van de afgelopen jaren. Dit betreft een unieke prestatie. De groei van de haven is gekoppeld aan een gelijktijdige verbetering van de leefomgevingskwaliteit in de Rotterdamse regio, de zogeheten dubbel-doelstelling. De meeste projecten op het gebied van leefbaarheid en natuurcompensatie zijn inmiddels uitgevoerd. Op dit vlak resteren echter nog een viertal belangrijke opgaven (natuurcompensatie Voordelta en duinen, Buitenland van Rhooen en de stikstofproblematiek). Dit zijn belangrijke opgaven, waarvoor de benodigde besluiten al wel zijn genomen en de maatregelen zijn uitgevoerd of de organisatie daarvoor verankerd is, maar waarvan het eindresultaat nog niet is bereikt. PMR is dus nog niet klaar.

Samenwerking tussen overheden, Havenbedrijf Rotterdam en maatschappelijke organisaties

De aanpak van PMR heeft goed gewerkt en de uitvoering is op heel veel onderdelen goed verlopen, aldus Ecorys. Alle betrokken partijen (de overheidspartners, HbR en de maatschappelijke organisaties) geven aan trots zijn op PMR en wat er bereikt is. Niet in de laatste plaats is dat het resultaat van de goede samenwerking tussen alle betrokken partijen in de vele jaren achter ons.

Er is nog steeds belangrijk werk te doen die de continuering van inzet en goede samenwerking voor de komende jaren vraagt.

Advies Tafel van Borging vs advies Ecorys

De natuur- en milieuorganisaties in de Tafel van Borging PMR beklemtonen in hun advies het belang van de doelrealisatie voor de natuurcompensatie Voordelta en het natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhooen. De balans tussen resultaat op economie en leefbaarheid is volgens hen nog niet volledig bereikt. Dat brengt hen tot de afweging om de status Groot Project nog te willen continueren.

De reeds gestarte dialoog met alle betrokken partijen om de natuurcompensatiedoelen te bereiken en de relatief beperkte financiële risico's van aanpassingen in de natuurcompensatie, brengt Ecorys daarentegen tot het advies dat afgezien kan worden van de grootprojectstatus. Ook de wijze waarop de uitvoering van het in 2018 vastgestelde streefbeeld voor het Buitenland van Rhooen nu ter hand is genomen is in lijn met hetgeen Ecorys hiervoor aanbeveelt.

De uitvoering en monitoring van de nog resterende PMR-opgaven is volgens Ecorys goed verankerd, het gesprek over eventuele vervolgstappen voor de natuurcompensatie Voordelta is in gang gezet en de uitvoering en afstemming binnen PMR en met de Tafel van Borging blijft gecontinueerd. Over de voortgang wordt op basis van de Integrale Rapportage open en constructief gesproken in het maatschappelijk overleg in de Tafel van Borging.

Ik kan de redenering en argumentatie van Ecorys volgen waarom de grootprojectstatus zou kunnen worden beëindigd. Echter, gelet op uitgesproken behoefte aan continuering ervan door de maatschappelijke organisaties in de Tafel van Borging – welke argumenten ik ook begrijp – en het belang dat ik hecht aan de goede samenwerking in de Tafel van Borging, heb ik er geen bezwaar tegen als de Kamer zou besluiten om de grootprojectstatus nog voor 5 jaar te laten bestaan.

DEEL 2

Conclusies en aanbevelingen van Ecorys

Onderstaand wordt nader ingaan op de conclusies en de aanbevelingen van de evaluatie zoals Ecorys die geformuleerd heeft. PMR is in belangrijke mate gerealiseerd, maar het is nog niet af. Er resteren een aantal wezenlijke opgaven waarvan Ecorys in de evaluatie ook concludeert dat nu nog niet met zekerheid kan worden gesteld dat de doelstelling daarvoor wordt bereikt. De evaluatie geeft daarom ook aanbevelingen voor de borging van de verdere uitvoering en monitoring van de nog resterende opgaven.

Natuurcompensatie Voordelta (NCV)

Resterend risico

De aanleg van MV2 leidt tot het verlies van maximaal 2.450 ha zeegebied. Daarvoor moet op grond van de Natuurbeschermingswetvergunning worden gecompenseerd. In 2008 zijn daarvoor het in de Natuurbeschermingswetvergunning voorgeschreven 24.500 ha groot bodembeschermingsgebied en de inliggende rustgebieden voor vogels ingesteld. De formele instelling is tijdig gebeurd in de voorgeschreven omvang en binnen het gebied zoals dat in de PKB PMR is aangewezen. In het bodembeschermingsgebied is bodemberoerende boomkorvisserij met een motorvermogen >260 pk niet meer toegestaan. Door daarmee binnen het bodembeschermingsgebied een ecologische winst van 10% te realiseren worden de in het Natura 2000-gebied Voordelta optredende significante effecten op habitatype 1110B gecompenseerd. De rustgebieden verbeteren de foerageercondities voor vogels.

De huidige toestand en draagkracht van de gehele Voordelta is in de afgelopen jaren op veel onderdelen verbeterd. De landaanwinning heeft geen waarneembaar negatief effect op de draagkracht van het gebied gehad. De uitgebreide, langjarig uitgevoerde monitoring heeft echter nog niet een eenduidige relatie met de instelling van het bodembeschermingsgebied kunnen vaststellen. Mogelijke oorzaken zijn de grote natuurlijke dynamiek, interacties binnen het voedselweb en de sterk toegenomen garnalenvisserij. Bruikbare referentiemetingen ontbreken omdat de boomkorvisserij buiten het bodembeschermingsgebied autonoom eveneens is afgenomen. De vereiste maatregelen zijn dus getroffen, het effect is echter nog niet vastgesteld en mogelijk niet via monitoring vast te stellen.

Beheermaatregelen

De realisatie en monitoring van de natuurcompensatie is de verantwoordelijkheid van HbR, op grond van haar vergunning Wet natuurbescherming. De benodigde besluiten (aanwijzingsbesluit en toegangsbeperkingsbesluiten) zijn genomen door het Ministerie van LNV en de uitvoering van de monitoring wordt verzorgd door Rijkswaterstaat op grond van een privaatrechtelijke uitwerkingsovereenkomst. Omdat het positief effect van de natuurcompensatie nog niet met de monitoring is vastgesteld zijn de betrokken PMR-partijen⁴ met de bij de NCV betrokken belanghebbenden in 2019 een traject ingegaan om mogelijk zinvolle vervolgstappen te verkennen, met als doel voor eind 2020 tot een afweging te komen. Realisatie van een adequate natuurcompensatie staat voor het Rijk niet ter discussie. Inmiddels wordt met de natuurorganisaties en de garnalen- en schelpdiervisserij gesproken over mogelijk noodzakelijke aanvullende of alternatieve maatregelen om de natuurcompensatie, dan wel de meetbaarheid daarvan te verbeteren. Waar nodig zal dit in nieuwe besluiten van het Ministerie van LNV resulteren. Dit is in navolging van de aanbeveling van Ecorys in de evaluatie om de aanpak te herijken. Hierover wordt de Kamer eind 2020 geïnformeerd.

Het geschetste traject valt buiten de gemaakte afspraken over natuur en visserij in het tussen de onderhandelaars overeengekomen Noordzee-akkoord. Het wordt wel met de deelnemers aan het Noordzee-akkoord afgestemd.

Ontwikkeling natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoo

Resterend risico

De ontwikkeling van het 600 ha omvattende natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoo is onderdeel van de leefbaarheidsdoelstelling van PMR. Omwille van het maatschappelijk draagvlak zijn de oorspronkelijk in PMR vastgestelde doelstellingen voor natte natuur aangepast naar agrarisch-recreatieve natuur. Een daartoe nader uitgewerkt Streefbeeld Buitenland van Rhoo is in 2018 door alle betrokken partijen onderschreven en door de provincie Zuid-Holland bestuurlijk als doelstelling vastgesteld. Dit proces heeft er toe geleid dat het oorspronkelijke tijdpad voor realisatie niet is gerealiseerd. Over de voortgang en samenhang van de verdere uitvoering hebben de natuur- en milieuorganisaties in hun advies bij de evaluatie van Ecorys hun zorg uitgesproken.

Beheermaatregelen

De verantwoordelijkheid voor realisatie van het Buitenland van Rhoo ligt primair bij de provincie Zuid-Holland. Het herijkte streefbeeld vormt nu het kader voor de door de provincie ingestelde gebiedscoöperatie om dit tot uitvoering te brengen. De verplichting daartoe ligt vast in een tussen provincie en coöperatie gesloten uitvoeringsovereenkomst. De coöperatie is inmiddels concreet van start gegaan met de uitvoering. Alle inspanningen van de coöperatie zijn er op gericht om het overgrote deel van de doelen binnen een termijn van 10 jaar te bereiken, zo staat in het Streefbeeld vermeld (i.c. 2028). De uitvoering wordt vanuit PMR nauwlettend gevolgd en bewaakt om het vertrouwen te behouden in de realisatie van het streefbeeld. Dit is in lijn met de aanbeveling van Ecorys. De coöperatie en de daarin samenwerkende gebiedspartners krijgen nu bewust de ruimte om de uitvoering op te pakken en in te vullen conform

⁴ HbR als vergunninghouder Wnb, Min. LNV als bevoegd gezag Wnb, RWS als uitvoerder NCV en NCV- monitoring en Min. IenW als coördinator PMR.

het streefbeeld. Op basis van de voor PMR afgesloten Uitvoeringsovereenkomsten is en blijft de provincie Zuid-Holland primair aanspreekbaar op de bewaking van het uitvoeringstraject en realisatie van de afgesproken doelstellingen.

Natuurcompensatie Duinen (Spanjaards Duin)

Resterend risico

Om de verwachte effecten van stikstofdeposities op Natura 2000 duingebieden ten gevolge van de aanleg en met name het gebruik van MV2 te compenseren moet op grond van de Natuurbeschermingswetvergunning worden gecompenseerd met duincompensatie. Deze duincompensatie is in opdracht van RWS als een 42 ha groot nieuw duingebied aangelegd. Dit heeft de naam Spanjaards Duin gekregen en is inmiddels onderdeel van het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen. Het duincompensatiegebied is tijdig en met voldoende oppervlak (hectares) aangelegd. Voor de verdere ontwikkeling was volgens het beheerplan een traject van vele jaren voorzien. De te compenseren vegetatie was op het moment van oplevering van de landaanwinning nog niet gereed omdat de ontwikkeling van deze vegetatie tijd nodig heeft. Dat was aanvaardbaar omdat de bedrijvigheid op MV2 zich ook geleidelijk ontwikkelt.

Er is zoveel mogelijk via natuurlijke processen van winderosie en zandinvang een natuurgebied ontstaan met geschikte fysieke condities, waar de beoogde vegetatie zich langs natuurlijke weg moet kunnen vestigen. Echter, de ontwikkeling van de beoogde natte duinvallei kwam in de laatste jaren toch in onvoldoende omvang op gang. Daarom is in 2018 ingegrepen en is de bodem over een deel van de vallei additioneel verlaagd. Er is daardoor nu voldoende potentieel fysiek geschikt areaal waarbinnen de beoogde vegetatie zich alsnog kan gaan ontwikkelen. Mogelijke verstoring door bestaande en nieuwe recreatieve bebouwing op het strand wordt met monitoring gevolgd en zo nodig beperkt. Omdat de eindsituatie nu nog niet is bereikt, kan nog niet met zekerheid gesteld dat de duincompensatie volledig is of wordt gerealiseerd.

Beheermaatregelen

De realisatie en monitoring van de natuurcompensatie is primair de verantwoordelijkheid van HbR, op grond van haar vergunning Wet natuurbescherming. De voor de aanleg benodigde besluiten zijn genomen door de provincie Zuid-Holland. De uitvoering en monitoring wordt verzorgd door Rijkswaterstaat op grond van een privaatrechtelijke uitwerkingsovereenkomst. Spanjaards Duin is onderdeel van het Natura 2000-gebied Solleveld en Kapittelduinen en is door Rijkswaterstaat in beheer gebracht bij het Zuid-Hollands Landschap. Het Aanwijzingsbesluit borgt de compensatiedoelstellingen en het inmiddels vastgestelde Natura 2000-beheerplan Solleveld en Kapittelduinen voorziet in het noodzakelijk beheerkader om de doelen te realiseren.

Inmiddels is er voldoende fysiek geschikt areaal voor grijs duin en natte duinvallei en moet – volgens plan – de karakteristieke vegetatie zich primair langs natuurlijke weg ontwikkelen. Waar nodig wordt er bijsturing gepleegd, het beheerplan bevat daarvoor de noodzakelijke instrumenten. De verdere ontwikkeling van het duingebied wordt met monitoring gevolgd en het beheer door het Zuid-Hollands Landschap wordt begeleid door een commissie van deskundigen en betrokken partijen. De verwachting is dat de ontwikkeling zich in de goede richting voortzet en het doelbereik door het beheer in voldoende mate is geborgd. De wettelijk voorgeschreven periodieke evaluatie van het beheerplan door de

provincie Zuid-Holland ziet daarop toe. Ecorys concludeert in de evaluatie dan ook dat de natuurcompensatie voor de duinen goed op weg is.

Stikstofproblematiek

Resterend risico

Naar toenmalig inzicht (2008) wordt met de duincompensatie volledig gecompenseerd voor de verwachte effecten van stikstofdeposities als gevolg van de aanleg en van met name de voorziene bedrijvigheid op MV2. Ecorys stelt dat de aanpak van MV2 op het gebied van stikstofdepositie als een goed voorbeeld kan worden gezien. Er is in ruime mate gecompenseerd voor de mogelijke effecten van stikstofdepositie om te voorkomen dat dit op termijn een probleem zou vormen bij de invulling van de MV2. Desondanks is de vergunbaarheid van nieuwe bedrijvigheid op MV2 steeds complex gebleken. Bij de eerste vestiging van de containerterminals in 2012 bleek dat de duincompensatie niet de beoogde zekerheid bood voor vergunbaarheid en zijn in diverse natuurgebieden aanvullende maatregelen getroffen. Ook onder de PAS bleek de ontwikkelingsruimte voor MV2 onzeker, ondanks de daarvoor toegekende prioritaire status. Met de PAS uitspraak van de Raad van State in 2019 is de onzekerheid over vergunbaarheid van nieuwe bedrijven nog steeds aan de orde. De duincompensatie biedt op dit moment dan ook niet de daarmee beoogde zekerheid voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten op MV2. HbR spreekt dan ook zijn bezorgdheid hierover uit en constateert dat dit kan leiden tot een stagnerende ontwikkeling van MV2 en voor het in de PKB beoogde vernieuwingsproces in het bestaande havengebied.

Beheermaatregelen

De verantwoordelijkheid voor de inrichting en exploitatie van MV2, inclusief de consequenties van gewijzigde regelgeving, ligt primair bij HbR. De stikstofproblematiek is niet exclusief voor PMR, maar speelt overal. Het Rijk, onder regie van het Ministerie van LNV, zoekt naar oplossingen voor de stikstofproblematiek voor heel Nederland. Via een aantal maatregelen wordt op korte termijn ruimte gecreëerd voor de urgente projecten (woningbouw en infrastructuurprojecten). De in de kamerbrief van 19 februari jl. aangekondigde natuurbank moet ervoor gaan zorgen dat projecten die noodzakelijk zijn voor de nationale (water)veiligheid, inclusief die van (vaar)wegen, doorgang kunnen vinden (Kamerstuk 35 334, nr. 48). De landelijke aanpak voorziet in natuurherstel enerzijds en vermindering van de stikstofdepositie via bronmaatregelen anderzijds. Dit betreft de zeer recent aangekondigde investeringen in natuurherstel, uitkoop van landbouwbedrijven en maatregelen om de stikstofuitstoot bij industrie en transport te reduceren (Kamerstuk 35 334, nr. 82). Projecten die stikstofdepositie veroorzaken met significante effecten op en Natura 2000-gebied kunnen gebruikmaken van de bestaande mogelijkheden voor vergunningverlening, zoals intern en extern salderen of de ADC-toets. Het kabinet werkt de komende periode aan de uitwerking van aanvullende mogelijkheden voor toestemmingverlening, zoals verleen, een regionale drempelwaarde of een programma voor duurzame energieprojecten.

Het Rijk werkt onder regie van LNV ten slotte samen met de provincies aan een gebiedsgerichte aanpak. Samen met provincie Zuid-Holland en HbR zal gezocht worden naar oplossingen voor de situatie in de Rotter-

damse haven als geheel en MV2 in het bijzonder⁵. Dat zal voldoende zekerheid en perspectief moeten leveren dat MV2, mede gezien de daarvoor reeds uitgevoerde duincompensatie, zoals bedoeld met het project PMR verder in gebruik kan worden genomen.

Modal shift

Tenslotte vraag ik aandacht voor de modal shift, een van de hoofddoelstellingen in het Afsprakenkader Borging PMR. Deze afspraak beoogt de modal split in het transport van containers van en naar MV2 te verschuiven van weg naar spoor en water. Daarmee wordt de bereikbaarheid over de weg (A15) verbeterd én het milieu minder belast. De ambitie is om voor 2033 het achterlandtransport van containers voor hooguit 35% met vrachtwagens te laten plaatsvinden.

Hiervoor zijn geen tussentijdse mijlpalen opgenomen. Maar de monitoring ervan wijst uit dat de afgelopen jaren er maar een geringe verschuiving in de modal split te zien is en juist het aandeel over de weg stabiel blijft (48–50%). Hoewel de doelstelling voor het wegvervoer ambitieus is, moet de komende jaren een dalende lijn voor het containervervoer over de weg gaan inzetten. De verwachting is dat met inspanning van alle betrokkenen de gewenste ontwikkeling ook daadwerkelijk zichtbaar wordt⁶.

De inzet van het kabinet is gericht op een meer integraal mobiliteitsbeleid voor goederenvervoer en logistiek en de bijdrage die binnenvaart en spoorwegen kunnen leveren aan het beperken van het toenemend goederenvervoer over de weg. De Goederenvervoeragenda die u in juli 2019 hebt ontvangen, ontwikkelt een extra inzet op een multimodaal gebruik van de infrastructuurnetwerken.

Financiële verantwoording via begrotingscyclus

Voor het Rijk is het financiële risico inmiddels beperkt tot de ontwikkeling van de natuurcompensatie. Het Rijk voert op grond van de afspraken in de privaatrechtelijke uitwerkingsovereenkomst Landaanwinning (UWO) de realisatie en monitoring van die compensatie uit. Indien het ingezette traject tot nadere afweging over mogelijk zinvolle vervolgstappen en maatregelen tot de slotsom leidt dat daarvoor additionele financiële middelen nodig zijn, dan is daarvoor de beschikbare risicoreservering PMR in te zetten. Dit is in lijn met de conclusies en aanbevelingen uit de evaluatie: «De verantwoording van de besteding van de middelen kan worden afgeschaald door gebruik te maken van de begroting en jaarverslagen van de betrokken partijen. Voor de overheden valt dat onder de reguliere democratische controle. In dat licht kan voor het vervolgtraject afgezien worden van de grootprojectstatus.»

⁵ Het gaat hier bijvoorbeeld om een passend stikstofkader. HbR, gemeente Rotterdam en Provincie Zuid-Holland zetten daartoe in op een koepelbenadering voor o.a. stikstof, waarbinnen meerdere bedrijven milieugebruiksruimte verdelen. (Bron: Ontwerp Havennota 2020–2030, Kamerstuk 31 409, nr. 274)

⁶ In de contracten met de containerterminals van Rotterdam World Gateway (RWG) en APM Terminals Maasvlakte II op MV2 zijn de doelstellingen voor het jaar 2033 van maximaal 35% over de weg vastgelegd. HbR is daarnaast onder meer in onderhandeling met diverse bedrijven in het havengebied over het opnemen van een modal shift in de contracten. Verder legt HbR momenteel de Container Exchange Route (CER) aan (eind 2020 gereed). Deze gaat de containerterminals, empty depots, distributiebedrijven en de douane op de Maasvlakte per spoor met elkaar verbinden, wat het aantal bewegingen over de weg doet afnemen. Ook moet de ingebruikname van het derde spoor Betuweroute in Duitsland (2026) aan de modal shift ambitie bijdragen.

Lessen voor andere projecten

Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam heeft volgens Ecorys goed laten zien dat in Nederland grote ruimtelijke projecten in gezamenlijkheid met de verschillende belanghebbende partijen uitgevoerd kunnen worden. Het model van langdurige samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en andere belanghebbende partijen, en de dubbeldoelstelling van economie en leefomgeving zijn twee belangrijke succesfactoren gebleken. Dat is een bruikbare ervaring voor nieuwe ruimtelijke projecten. Zo is de voorgestane aanpak en ontwikkeling van ruimtelijke projecten in de Omgevingsvisies en Omgevingsagenda's op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau op een vergelijkbare gezamenlijkheid van belanghebbenden gebaseerd.

Daarnaast kan volgens Ecorys als les worden getrokken voor andere projecten dat gedurende de uitvoering voldoende flexibiliteit in inzet van middelen nodig is om de doelen op een hoger abstractieniveau te halen. Veranderende regelgeving en het (te) strak vastleggen van afspraken over hoe de doelen bereikt worden, kunnen bij onvoorziene ontwikkelingen belemmerend werken op het behalen daarvan. De realisatie van grote ruimtelijke projecten vraagt immers meestal om een lange doorlooptijd met alle onzekerheden van dien.

Het succes van PMR is ook gelegen in de betrokkenheid van verschillende belanghebbende partijen. Ecorys noemt in dit verband de Tafel van Borging een «gouden greep»: het periodiek overleg tussen maatschappelijke partijen met de overheidspartijen en HbR. De Tafel van Borging functioneert sinds 2008 als ontmoetingsplaats waar het gesprek tussen partijen plaatsvindt. Volgens Ecorys heeft juist deze goede samenwerking er daadwerkelijk aan bijgedragen dat formele gerechtelijke procedures zich niet hebben voorgedaan. Naast dit brede overleg met belanghebbenden heeft HbR zelfstandig met verschillende stakeholders nog overeenkomsten gesloten om de ontwikkeling van MV2 mogelijk te maken.

Voortgangsbrief of integrale rapportage

Eind 2015 heeft de Tweede Kamer reeds ingestemd met een vereenvoudigde rapportageplicht voor PMR. Daarvoor is sindsdien de Integrale rapportage »Visie en Vertrouwen«» benut. Die rapportage is primair bedoeld als voortgangsinformatie naar de maatschappelijke partners in het gelijknamige convenant.

De aanbeveling van Ecorys in de evaluatie is om voor de Tweede Kamer over te gaan naar een jaarlijkse voortgangsbrief toegespitst op de nog niet afgeronde onderwerpen die nog aandacht vragen: de natuurcompensatie Voordelta, de duincompensatie, het natuur- en recreatiegebied Buitenland van Rhoon en de verdere ingebruikname van MV2 in relatie tot de stikstofproblematiek. Daarmee wordt een meer gefocuste informatievoorziening gerealiseerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga