

# Startdocument **Verkenning** **Ruimtegebrek Rotterdamse** **haven en impuls leefomgeving**



**NOVEX**  
Rotterdamse haven

## Inhoud

---

|                     |          |
|---------------------|----------|
| <b>Samenvatting</b> | <b>4</b> |
|---------------------|----------|

---

|                  |          |
|------------------|----------|
| <b>Inleiding</b> | <b>8</b> |
|------------------|----------|

---

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.1 | Startdocument   | 9  |
| 1.2 | Aanleiding en doel “Verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving” | 10 |
| 1.3 | Context van de startbeslissing  | 10 |
| 1.4 | Stappen voorafgaand aan de startbeslissing                                | 11 |
| 1.5 | Initiatiefnemers en bevoegd gezag (project)procedure                      | 12 |

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Opgave in het kader van ruimtegebrek Rotterdamse haven</b> | <b>13</b> |
|---|-----------|

---

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 2.1 | Ruimtebehoefte in de Rotterdamse haven | 14 |
| 2.2 | Scope van de opgave ruimtegebrek       | 15 |

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Opgave in het kader van impuls leefomgeving</b> | <b>16</b> |
|--|-----------|

---

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 3.1 | Leefbaarheid in de Rotterdamse haven en regio | 17 |
| 3.2 | Geografische scope                            | 18 |
| 3.3 | Scope van de opgave impuls leefomgeving       | 18 |

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Hoofdpijnen projectprocedure Omgevingswet</b> | <b>19</b> |
|--|-----------|

---

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 4.1 | Stappen projectprocedure en inzet overig ruimtelijk instrumentarium | 20 |
| 4.2 | Milieueffectrapportage  | 22 |

---

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Wat gaan we onderzoeken en hoe gaan we dat dan doen?</b>                          | <b>23</b> |
| 5.1 Nadere onderbouwing opgaven ruimtegebrek en impuls leefomgeving                  | 24        |
| 5.2 Oplossingsrichtingen vanuit de opgave ruimtegebrek haven                         | 24        |
| 5.3 Oplossingsrichtingen vanuit de opgave impuls leefomgeving                        | 27        |
| 5.4 Afwegingskader   | 28        |
| <b>Samenwerking, participatie en communicatie</b>                                    | <b>29</b> |
| 6.1 Besluitvorming en organisatie  | 30        |
| 6.2 Participatie   | 31        |
| 6.3 Planning   | 32        |
| 6.4 Financiën  | 32        |
| <b>Begrippenlijst</b>  | <b>33</b> |
| <b>Bijlage 1 Juridische procedure(s)</b>   | <b>34</b> |
| 1. Inleiding   | 35        |
| 2. Plan van Aanpak voorbereiden Startbeslissing                                      | 35        |
| 3. Ruimtelijk instrumentarium, bevoegd gezag en procedurestappen                     | 35        |
| 4. Integratie of coördinatie van uitvoeringsbesluiten en rol andere bevoegde gezagen | 39        |
| 5. Milieueffectrapportage  | 39        |

---

# Samenvatting

De startbeslissing voor de verkenning "ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving" markeert een belangrijke mijlpaal in de realisatie van de ambitie van het Rijk, de Provincie Zuid-Holland, de Gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam om te bereiken dat de Rotterdamse haven in 2050 het meest duurzame en toonaangevende haven- en industriecomplex van Europa is in goede balans met de omgeving.





De opgave is uniek in de geschiedenis van de haven van Rotterdam. Niet de groei, maar de transitie van de haven staat centraal. Die transitie is cruciaal in het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen én in de bijdrage van de Rotterdamse haven aan de strategische autonomie van Europa. De koppeling van twee doelstellingen – oplossing van het dreigende ruimtetekort en de impuls voor de leefomgeving – onderkent het belang van een sterke metropool en een vitale regio en de kwaliteit van de leefomgeving voor de transitie van de haven.

De Rotterdamse haven vormt het grootste haven- en industriecomplex van Europa en is een cruciale motor voor de economische ontwikkeling van Rotterdam, Nederland en Noordwest-Europa. Samen met Rijk en Regio is in NOVEX<sup>1</sup> afgesproken dat *“de Rotterdamse haven beweegt naar het meest duurzame haven- en industriecomplex ter wereld in 2050, internationaal concurrerend, gelegen in een krachtige toekomstbestendige metropoolregio en dat deze transitie wordt gerealiseerd in goede balans met leefomgeving, vanuit het streven naar brede welvaart. Deze ombouw van de haven is wat betreft impact vergelijkbaar met de wederopbouw van de haven na de Tweede Wereldoorlog”*.

In de Uitvoeringsagenda 2025 - 2050 is deze ambitie vertaald in concrete projecten en doelen, waarbij een onderscheid is gemaakt in 1) de beweging naar het meest duurzame haven- en industriecomplex, 2) de krachtige, toekomstbestendige metropoolregio en 3) in goede balans met de leefomgeving.

Eén van de sleutelafspraken in deze uitvoeringsagenda betreft de startbeslissing Verkenning ruimtegebrek haven & impuls leefomgeving. *“Concreet gaat het om het starten van een onderzoek naar nut, noodzaak en impact op de omgeving van verschillende oplossingsrichtingen voor ruimtegebrek in de Rotterdamse haven en voor de versterking van de leefomgeving. Daarbij hanteren zij de MIRT-spelregels. Onder de verschillende te onderzoeken oplossingsrichtingen vallen in ieder geval intensivering en optimalisering van het ruimtegebruik in het bestaande havengebied, de potentie van bestaande bedrijventerreinen in de regio en de mogelijkheid van een zeewaartse uitbreiding”*.

Partijen streven ernaar om het startbesluit te nemen in het BO MIRT 2025. Dit startdocument is daarvoor de input.

---

<sup>1</sup> In het NOVEX-gebied Rotterdamse Haven werken Rijk (IenW, VRO, KGG, EZ, LVVN) en Regio (provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam als initiatiefnemers samen om zorgvuldig om te gaan met de ruimte, om uitvoering van de transitie van de haven te versnellen en om samenhang aan te brengen in strategische ruimtelijke keuzes.

## Doelstelling van de verkenning

Zoals in de inleiding al aangegeven, is de verkenning gericht op twee doelstellingen, namelijk:

- 1 Het oplossen van het ruimtegebrek in de haven;
- 2 Het geven van een impuls aan de leefomgeving.

De impuls leefomgeving is geen mitigatie of compensatie van de natuur- en milieu-effecten van de oplossing voor het ruimtegebrek die volgen uit het planMER. Eventuele maatregelen in dat kader maken onderdeel uit van de oplossing voor het ruimtegebrek.

De uitvoering van het voorgenomen besluit van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over maatregelen ten behoeve van de natuurcompensatie voor aanleg van de Tweede Maasvlakte in de Voordelta staat buiten deze verkenning, maar is wel randvoorwaardelijk voor het halen van de doelen van deze verkenning.

## Fases van de verkenning

De verkenning wordt uitgevoerd in verschillende fases:

- 1 De startfase. Deze fase duurt ongeveer 4 maanden. In deze fase worden het plan van aanpak, een bestuursakkoord tussen de initiatief nemende partijen, een procesconvenant met belanghebbenden en twee kennisgevingen (voornemen en participatie) opgeleverd;
- 2 De analytische fase. Deze fase duurt ongeveer 8 maanden. In deze fase worden vanuit de oplossingsrichtingen voor het ruimtegebrek en vanuit de oplossingsrichtingen voor de impuls leefomgeving alternatieven voor beide opgaven gedefinieerd en de concept Notitie Reikwijdte en Detailniveau opgeleverd;
- 3 De beoordelingsfase. Deze fase duurt ook ongeveer 8 maanden. In deze fase worden de alternatieven nader onderzocht, een plan MER en een maatschappelijke kosten/baten-analyse (MKBA) opgesteld. Deze onderzoeken resulteren in de voorkeursalternatieven voor beide opgaven;

- 4 De besluitvormingsfase. Deze fase duurt ongeveer 4 maanden. In deze fase worden de voorkeursalternatieven, samen met het planMER, ter inzage gelegd. De verkenningsfase zal, met in acht name van de inspraakreacties, worden afgesloten met besluitvorming door het Rijk en de overige partners over de voorkeursoplossingen vanuit de beide opgaven. Deze worden opgenomen in respectievelijk een Voorkeursbeslissing (VKB) van het Rijk en een Voorkeursalternatief (VKA) van de overige bevoegde gezagen.

Na de Verkenningsfase volgt een planuitwerkingsfase die zal worden ingericht als de resultaten van de verkenning bekend zijn.

## Oplossingsrichtingen ruimtegebrek haven

De energie-, grondstoffen- en materialentransitie vraagt om ruimte voor het vormen van nieuwe clusters. Deze clusters bieden integratievoordelen waardoor efficiëntere bedrijfsvoering en efficiënter gebruik van de fysieke en milieuruimte en infrastructuur mogelijk is. Aanvullend is ruimte voor nieuwe activiteiten vanuit verschillende nationale programma's nodig. In de verkenning wordt voor dergelijke clusters en de nieuwe ruimtevragers een minimale kavelgrootte van 10 hectares en milieuruimte voor activiteiten behorend in de milieuklasse 4 en hoger gehanteerd.

Er zijn drie oplossingsrichtingen voor het ruimtegebrek in de haven geïdentificeerd, die de bouwstenen vormen voor de te vormen oplossingsalternatieven:

- 1 Het intensiveren en optimaliseren van het ruimtegebruik in de bestaande haven;
- 2 Het benutten van het potentieel op bestaande bedrijventerreinen in de regio, het realiseren van een beperkte landwaartse uitbreiding van de Rotterdamse haven en het realiseren van een beperkte uitbreiding van de bestaande regionale bedrijventerreinen;
- 3 Een zeewaartse uitbreiding van de Rotterdamse haven.

## Oplossingsrichtingen impuls leefomgeving

De impuls leefomgeving geeft invulling aan de doelstelling om een krachtige metropoolregio en de balans met de leefomgeving te realiseren. Hierbij ligt de focus op de fysieke leefomgevingskwaliteit en worden twee oplossingsrichtingen onderscheiden:

- 1 Maatregelen gericht op landschap en recreatie;
- 2 Maatregelen gericht op de woon- en leefomgeving.

Een eerste lijst van mogelijke maatregelen is opgesteld aan de hand van het NOVEX-rapport Regionale uitwerking Ontwikkelperspectief.

## PlanMER en ruimtelijke ordeningsprocedure

De initiatiefnemers hebben ervoor gekozen om de twee doelstellingen uit te voeren in één verkenning, vanwege de onderlinge samenhang. Omdat oplossingsrichtingen voor het ruimtegebrek MER-plichtig zijn, zal dit instrument gebruikt worden voor het analyseren van de natuur en milieueffecten. Ook de bredere maatschappelijke en economische effecten worden onderzocht in een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse.

Voor de ruimtelijke ordeningsprocedure van de oplossingsrichtingen van het ruimtegebrek is gekozen voor een projectprocedure onder de Omgevingswet. Dit is de procedure die past op de grootste ruimtelijke oplossing, in dit geval een zeewaartse uitbreiding. Vanuit deze procedure kan worden afgeschaald naar minder vergaande procedures als de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding geven. Tussentijds opschalen naar een uitgebreidere procedure is niet mogelijk.

Voor deze projectprocedure is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegde gezag in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Zoals eerder aangegeven, worden de besluiten afgestemd met de Provincie Zuid Holland en de Gemeente Rotterdam. Afspraken hierover worden vastgelegd in het nog af te sluiten Bestuursakkoord.

In de planuitwerkingsfase worden de ruimtelijke instrumenten ingezet die de initiatiefnemende partijen ter beschikking staan, waardoor ook de rol van bevoegd gezag in deze fase zal liggen bij die partij(en) zijn die autoriteit is/zijn voor de benodigde uitwerking.

## Participatie

De Verkenning bevat de verplichting tot participatie van belanghebbenden. Hierover worden partijen nader geïnformeerd via de Kennisgeving van Participatie.

De afstemming met de andere betrokken gemeenten, waterschappen en bestuursorganen en -diensten zal via het Breed Bestuurlijk Overleg in het kader van NOVEX plaatsvinden.

Partijen streven ernaar om met een aantal nog te identificeren stakeholders procesafspraken te maken in een procesconvenant.

# Inleiding

In dit startdocument is de informatie opgenomen die moet leiden tot de startbeslissing “Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving”. Deze startbeslissing vormt de formele start van een verkenning, die zal resulteren in onder meer een voorkeursbeslissing.

01





Voor de uitvoering van de verkenning en het participatieproces is omwille van het volgen van een zorgvuldig en transparant proces door de partijen besloten om zoveel als mogelijk de MIRT-spelregels<sup>2</sup> te hanteren. Deze verkenning betreft geen MIRT-project.

---

<sup>2</sup> Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)

## 1.1 Startdocument

De “Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving” start met het nemen van de startbeslissing op basis van het startdocument. Voorliggend startdocument bevat:

- 1 Een beschrijving van de opgave(n) en het doel van de verkenning.
- 2 De aanpak die gevolgd wordt. De doorlooptijd van een verkenning is in principe maximaal twee jaar.
- 3 Een beschrijving van de wijze waarop rekening wordt gehouden met onzekerheden en hoe wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en inzichten.
- 4 Welke partijen er betrokken worden bij de verkenning.
- 5 Wie de initiatiefnemer(s) en trekker(s) van de verkenning worden en hoe de rollen en bevoegdheden tijdens de verkenning zijn verdeeld.
- 6 Het zicht op financiën; er dient zicht te zijn op tenminste 75% financiering van de meest voor de hand liggende oplossing.
- 7 Met welke juridische aandachtspunten rekening gehouden gaat worden
- 8 Hoe het vervolg er uit gaat zien om tot een volgend beslismoment te kunnen komen.

Na de startbeslissing gaat de projectprocedure onder de Omgevingswet van start met de kennisgeving van het voornemen. De stappen van deze procedure staan verder toegelicht in hoofdstuk 4 en verder.

## 1.2 Aanleiding en doel “Verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving”

Op 7 december 2023 hebben het Rijk en de regio gezamenlijk het [Ontwikkelperspectief NOVEX-gebied Rotterdamse haven](#) bestuurlijk vastgesteld. De centrale vraag in het ontwikkelperspectief luidt: “Hoe kunnen we de transitie van het Rotterdamse haven industrieel complex realiseren, in goede balans met de maatschappelijke opgaven vanuit de omgeving van de haven?” Het ontwikkelperspectief, inclusief het daarin genoemde dilemma “omgaan met ruimtegebruik” vormde de aanleiding om een uitvoeringsagenda en regionale investeringsagenda op te stellen. Eind maart 2025 is de uitvoeringsagenda gepubliceerd. In deze agenda zijn meerdere sleutelafspraken gemaakt, die bijdragen aan ruimtelijke samenhang, noodzaak tot samenwerking en versnelling van de uitvoering. Eén van de sleutelafspraken betreft de startbeslissing “Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving”. De NOVEX-partners hebben daarin het volgende vastgelegd: *‘Partijen werken toe naar een besluit in het BO Leefomgeving 2025 om de startbeslissing voor een verkenning ruimtegebrek haven & impuls leefomgeving voor te bereiden. Het streven is om het startbesluit te nemen in het BO MIRT 2025. Concreet gaat het om het starten van een onderzoek naar nut, noodzaak en impact op de omgeving van verschillende oplossingsrichtingen voor ruimtegebrek in de Rotterdamse haven en voor de versterking van de leefomgeving. Daarbij hanteren zij de MIRT-spelregels. Onder de verschillende te onderzoeken oplossingsrichtingen vallen in ieder geval intensivering en optimalisering van het ruimtegebruik in het bestaande havengebied, de potentie van bestaande bedrijventerreinen in de regio en de mogelijkheid van een zeevaartse uitbreiding’.*

Deze opgave is uniek in de geschiedenis van de haven van Rotterdam. Niet de groei, maar de transitie van de haven staat centraal. Die transitie is cruciaal voor het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen én voor de bijdrage van de Rotterdamse haven aan de strategische autonomie van Europa. De koppeling van de twee doelstellingen – oplossing van het dreigende ruimtetekort en de impuls voor de leefomgeving – onderkent het belang van een sterke metropool en een vitale regio voor de transitie van de haven.

Tijdens het Bestuurlijk Overleg Leefomgeving (BOL) op 2 juni 2025 is afgesproken deze verkenning samen<sup>3</sup> voor te bereiden, zodat tijdens het Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (BO-MIRT) in november 2025 het startsein (in de vorm van een startbeslissing als onderdeel van de projectprocedure onder de Omgevingswet) kan worden gegeven. De verkenning geeft inzicht in het ruimtegebruik en ruimtegebrek in de Rotterdamse haven en moet uiteindelijk leiden tot het oplossen van het ruimtegebrek en tegelijkertijd het verbeteren van de leefomgeving in en rond de haven.

## 1.3 Context van de startbeslissing

De vraagstukken in de Rotterdamse haven kennen verschillende schaalniveaus, zoals ook in het Ontwikkelperspectief is beschreven. De “Verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving” moet dan ook in een bredere context worden beschouwd. De samenwerkende overheden actualiseren, in goede onderlinge afstemming, ieder het omgevingsbeleid, zoals de Nota Ruimte als nieuwe nationale omgevingsvisie voor het Rijk, de provinciale omgevingsvisie, de gemeentelijke omgevingsvisies en de Havenvisie. Vertrekpunt daarbij vormt het gezamenlijke ruimtelijke toekomstbeeld voor 2030 en 2050 (het Ontwikkelperspectief).

De realisatie van de ambities uit het Ontwikkelperspectief vragen diverse vervolgcacties. Deze zijn, naast deze verkenning, in de in paragraaf 1.2 genoemde [Uitvoeringsagenda](#) opgesomd. In het programma NOVEX Rotterdamse haven wordt de samenhang tussen de verkenning en de andere afspraken uit deze uitvoeringsagenda bewaakt. De NOVEX-partijen stellen komend jaar een Regionale Investeringsagenda vast voor de Rotterdamse haven. Hierin wordt ook de verbinding gelegd met de verkenning.

<sup>3</sup> De ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Klimaat en Groene Groei, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, Economische Zaken, Provincie Zuid-Holland, Gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam werken samen met adviseur DCMR Milieudienst Rijnmond aan strategische ruimtelijke keuzes en het versnellen van projecten. Zij werken daarbij samen met een brede groep betrokken regiogemeenten en andere belanghebbende partijen.

Beschikbaarheid van voldoende fysieke en milieuruimte is een vraagstuk dat ook in de andere haven- en industrieclusters speelt in relatie tot de verduurzaming van de industrie. Onderzoek in opdracht van het kabinet laat zien dat er richting 2030 en 2050 sprake is van ruimtetekort en dat er ernstige beperkingen zijn aan de beschikbare milieuruimte<sup>4</sup>. Het Rijk heeft de Ontwerp Nota Ruimte op 26 september gepubliceerd<sup>5</sup>. In de Ontwerp Nota Ruimte kiest het Rijk ervoor om voor de vijf energie-intensieve clusters een scherpere langetermijnstrategie op te stellen met een sterke regierol van het Rijk, om daarmee te borgen dat de cruciale (nationale) functies tot hun recht komen. Vanwege de schaalgrootte en complexiteit van de opgaven beschouwt het Rijk de vijf energie-intensieve clusters als van nationaal belang. Het kabinet versterkt de Rijksregie op de ruimtelijke ordening in en om de clusters. Het Rijk gaat de fysieke contouren en milieucontouren van de industrieclusters van rijkswege vastleggen. Haven- en industriële functies en grootschalige energiefuncties krijgen in en waar mogelijk rond de vijf industrieclusters voorrang boven andere functies. Haven- en industriële functies en grootschalige energiefuncties krijgen in en waar mogelijk rond de vijf industrieclusters voorrang boven andere functies. Daarnaast verkent het Rijk handelingsperspectieven voor onder meer betere benutting van (fysieke en milieu) ruimte, strategische specialisaties en uitbreidingen. Dit vraagt om maatwerk per gebied én om overkoepelende keuzes op (inter)nationaal niveau.

Binnen Programma NOVEX en specifiek de industriële NOVEX-gebieden zoals de Rotterdamse haven werkt het kabinet samen met de medeoverheden en de clusters aan de samenhangende ruimtelijke opgaven. Momenteel werken de ministeries van KGG en VRO aan een vervolgonderzoek naar ruimtelijke strategieën en bijbehorend instrumentarium door middel van ontwerpend onderzoek. Waar nodig worden meekoppelkansen met andere trajecten zoals NOVEX Zuidelijke Randstad en het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (onderdeel Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid) benut. Ook wordt het initiatief Delta 21 in beeld gehouden.

## 1.4 Stappen voorafgaand aan de startbeslissing

Bij de verkenning wordt zoveel als mogelijk de MIRT-systematiek gehanteerd. Dat houdt in dat de stappen conform dat proces worden gezet en zoveel mogelijk de MIRT-spelregels worden gevolgd, bijvoorbeeld voor het doen van onderzoeken. De stappen voorafgaande aan de startbeslissing zijn het (voor)onderzoek en de gebiedsagenda<sup>6</sup>.

### Vooronderzoek

In april 2025 is het rapport "Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters"<sup>7</sup> gepubliceerd. Het rapport laat zien dat er richting 2030 en 2050 sprake is van ruimtetekort en dat er ernstige beperkingen zijn aan de beschikbare milieuruimte. Grotendeels parallel aan dit nationale onderzoek naar ruimtebehoefte 'verdiepend' onderzoek gedaan naar ruimtegebruik en ruimtegebrek in de Rotterdamse haven<sup>8</sup>. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te bieden in huidig en toekomstig ruimtegebruik in de Rotterdamse haven en om sturingsmogelijkheden voor efficiënter en toekomstbestendig ruimtebeheer te identificeren. Uit het onderzoek volgden vijf hoofdconclusies:

- Conclusie 1: Mogelijk structureel fysiek ruimtetekort in 2050, maar niet zeker. Aanbevolen wordt vervolgonderzoek te doen en handelingsopties uit te werken in lijn met de in de uitvoeringsagenda al geformuleerde sleutelafspraken: Startbeslissing "Verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving".
- Conclusie 2: Ruimtegebrek door mismatch in timing van ruimtevraag- en aanbod. Aanbevolen wordt handelingsperspectieven te onderzoeken om te sturen in de opbouw- en ombouwopgave en ordentelijk verlopen van eventuele afbouw in de tijd en om knelpunten in de timing van ruimtevraag- en aanbod voor projecten en realisatie van transitie op te lossen.
- Conclusie 3: Ruimtegebrek door mismatch in karakteristieken van ruimtevraag en karakteristieken van beschikbare ruimte. Aanbevolen wordt de (eventuele noodzaak van aanpassingen in) karakteristieken van gebieden mee te nemen in alternatieven en in het afwegingskader in nog op te stellen Omgevingseffectrapporten.

4 Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters (ministerie van KGG, april 2025)

5 Ontwerp Nota Ruimte (ministerie van VRO, september 2025)

6 De Uitvoeringsagenda wordt in deze gezien als gebiedsagenda.

7 Nationale prognose ruimtebehoefte industrieclusters (ministerie van KGG, april 2025)

8 Ruimtegebruik en ruimtegebrek in de Rotterdamse haven (NOVEX Rotterdamse haven, juni 2025)

- Conclusie 4: Kiezen is nodig op vrije kavels. Aanbevolen wordt binnen NOVEX een toetsingskader te ontwikkelen om gebiedsopgaven en opgaven uit Rijksprogramma's onderling te vergelijken om op grond daarvan te beoordelen welke activiteit(en), projecten en initiatieven – en bijbehorende ruimteclaims – het beste bijdragen aan de NOVEX-doelstellingen voor dit gebied en daarmee voorrang dienen te krijgen.
- Conclusie 5: Sleutelopgave op ombouw concentreert zich in Europoort en Botlek-Vondelingenplaat. Aanbevolen wordt een transitiestrategie voor de ombouwopgave in Europoort/Botlek-Vondelingenplaat te ontwikkelen. Een proactieve transitiestrategie zou vooral moeten gaan over versnelling van afbouw/ombouw in het petrochemisch complex. Onderdeel van zo'n strategie kan ook bodemsanering zijn.

Daarnaast heeft een regionale uitwerking van het Ontwikkelperspectief<sup>9</sup> plaatsgevonden. Het resultaat van deze uitwerking vormt de onderbouwing voor de opgaven en oplossingsrichtingen voor de Impuls Leefomgeving. Daaruit kan eveneens de doelstelling worden afgeleid waaraan de oplossingen voor de opgave Impuls Leefomgeving moeten bijdragen: de verbetering van de fysieke leefomgevingskwaliteit. Deze verbetering moet zowel bijdragen aan een krachtige metropoolregio als aan een goede balans met de leefomgeving. Als tijdshorizon wordt 2050 gehanteerd met een doorkijk naar het jaar 2100.

Als definitie voor fysieke leefomgevingskwaliteit wordt gehanteerd: de mate waarin de fysieke en milieutechnische condities van het gebied — zoals ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit, natuur & landschap, bereikbaarheid en omgevingsveiligheid – in samenhang worden ontwikkeld en beheerd, zodat zij duurzaam bijdragen aan brede welvaart van de regio.

### Gebiedsagenda

Op 26 maart 2025 is de uitvoeringsagenda NOVEX Rotterdamse haven 2025-2050 gepubliceerd. In deze uitvoeringsagenda staan de afspraken die betrokken partijen met elkaar hebben gemaakt over de grondstoffen- en energietransitie, omgevingsveiligheid, woningbouw, bereikbaarheid en de balans met de leefomgeving, zoals de landschapontwikkeling en het beperken van geluidhinder. Hiermee geven de partijen invulling aan de gedeelde langetermijnvisie voor het gebied.

<sup>9</sup> Regionale Uitwerking Ontwikkelperspectief Rotterdamse haven (NOVEX Rotterdamse haven, juni 2025)

## 1.5 Initiatiefnemers en bevoegd gezag (project)procedure

In het NOVEX-gebied Rotterdamse haven werken Rijk, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf samen aan de toekomst van het Rotterdamse havengebied. Vanuit deze samenwerking starten deze initiatiefnemers deze verkenning. De resultaten van deze verkenning worden benut om in onderlinge samenhang het juiste instrumentarium van de Omgevingswet van elke initiatiefnemer c.q. bevoegd gezag in te zetten, zoals al vastgelegd in het Ontwikkelperspectief en wat de kern is van de samenwerking in de NOVEX-gebieden.

Gelet op de relevante nationale belangen is de projectprocedure op grond van de Omgevingswet, waarbij het Rijk optreedt als bevoegd gezag, het aangewezen instrument voor het uitvoeren van deze verkenning. Dat neemt niet weg dat de invulling van de verkenning plaatsvindt in nauwe samenwerking met de overige initiatiefnemers binnen NOVEX Rotterdamse haven. Over deze onderling samenwerking en de besluitvorming worden afspraken gemaakt in het bestuursakkoord (zie hoofdstuk 6).

Aan het einde van de verkenning (fase 1) zal – naar gelang de uitkomsten – worden bepaald welke elementen onder de Voorkeursbeslissing van het Rijk dienen te vallen en welke niet, en welke ruimtelijke instrumenten vervolgens het meest geschikt zijn om (in fase 2) de uitkomsten van beide opgaven te realiseren c.q. ruimtelijk te borgen. Mogelijk zal dat voor de opgave Ruimtegebrek Haven een projectbesluit van het Rijk zijn. De uitkomsten van de verkenning voor de opgave Impuls Leefomgeving zullen waarschijnlijk aanleiding zijn voor wijziging van de omgevingsvisie en/of (onderdelen van) het omgevingsplan van Rotterdam en/of andere gemeenten rondom de haven. Voor die instrumenten zijn de desbetreffende gemeenteraden (in fase 2) bevoegd gezag en mogelijk zijn er ook nog andere besluiten van andere bevoegde gezagen nodig.

## Opgave in het kader van **ruimtegebrek** **Rotterdamse haven**

De opgave voor de verkenning is het creëren van voldoende ruimte om de ruimtevraag van de transitie van de Rotterdamse haven en van andere nationale programma's te faciliteren en zo de energie-, grondstoffen- en materialentransitie<sup>10</sup> te kunnen realiseren.



02

<sup>10</sup> Zoals vastgesteld in de Uitvoeringsagenda NOVEX (blz. 16, "De hoofdoggave: drie samenhangende transities")



Eén en ander in lijn met de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire haven in 2050, die tevens functies accommodeert om Nederland (en Europa) weerbaar en veerkrachtig te houden. De transitie dient te worden gerealiseerd in goede balans met de leefomgeving, vanuit het streven naar brede welvaart.

## 2.1 Ruimtebehoefte in de Rotterdamse haven

De Rotterdamse haven is dé plek waar de energie-, grondstoffen- en materialentransitie vorm moet krijgen, concluderen de NOVEX-partners in het NOVEX Ontwikkelperspectief Rotterdamse haven dat eind 2023 is vastgesteld. Met zijn unieke kenmerken, zoals een hoge milieuclassificatie, goede multimodale ontsluitingen en de mogelijkheid voor aanlanding van wind op zee, speelt de haven een (inter)nationale sleutelrol bij het realiseren van de transitie en in de klimaatopgave. De Rotterdamse haven vertegenwoordigt een groot nationaal economisch belang en is een belangrijke internationale spil op het gebied van overslag en distributie. De haven is daarmee niet alleen van grote betekenis voor de economische ontwikkeling van Nederland, maar is óók op Europees niveau van strategisch belang. De Rotterdamse haven biedt ruimte aan industrie en aan diverse grootschalige logistieke activiteiten. Om te komen tot een toekomstbestendige en duurzame haven, waarin ook ruimte is voor nieuwe activiteiten vanuit verschillende nationale programma's, zoals extra aanlandingen van wind op zee, defensie en kernenergie, is het van belang om te zorgen dat er straks voldoende ruimte is voor deze functies. Keuzes die gemaakt worden over welke nieuwe activiteiten wel of niet in de Rotterdamse haven gefaciliteerd worden zullen invloed hebben op de vraag naar en beschikbaarheid van ruimte. Daarnaast heeft ook de mate waarin het lukt de transitie coherent te laten verlopen invloed op de hoeveelheid beschikbare ruimte.

Naast ruimte voor nieuwe activiteiten is er in de haven dus ook sprake van een ruimtebehoefte om überhaupt te kunnen verduurzamen. In de transitiefase is deze ruimtebehoefte extra groot, omdat de ombouw van het bestaande en de komst van nieuwe activiteiten tegelijkertijd plaatsvinden. Het optimaal omgaan met deze mismatch in tijd is een belangrijk vraagstuk binnen de opgave omgaan met ruimtegebrek. De huidige energie-infrastructuur is onvoldoende om aan de duurzame energievraag van de toekomst te voldoen. Het Programma Energiehoofdstructuur (PEH) laat zien welke nieuwe nationale energie-infrastructuur nodig is richting 2050 en waar deze geplaatst kan worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met de overgang van fossiele naar duurzame energiebronnen, die in verband met een lagere energiedichtheid en het mogelijk gebruik van krakers meer ruimte kan vergen en tot een toename van gebruik van elektriciteit in combinatie met extra transportstromen kan leiden. Dit geldt in algemene zin, maar ook specifiek voor de verduurzamingsopgave in de Rotterdamse haven. In deze transitie zijn de ombouw van de fossiele en lineaire economie, het ordentelijk verlopen van een eventuele afbouw in de tijd van bedrijvigheid die niet mee kan in de transities en opbouw van de nieuwe klimaatneutrale en circulaire economie noodzakelijk.

Tot slot wordt de ruimtedruk in de haven groter als gevolg van de behoefte aan ruimte voor wonen en werken in de stad. Met name aan de oostzijde van het havengebied (Merwe-Vierhavens, Waalhaven) is er sprake van stedelijke ruimtevragers. Dat gaat niet alleen om woningbouw, maar ook om stedelijk georiënteerde bedrijvigheid, zoals stadsdistributie en om havengerelateerde scale ups die nu geen plek kunnen vinden.

## **2.2 Scope van de opgave ruimtegebrek**

Zoals hierboven al aangegeven resulteert de transitie van de haven in een ingrijpende verandering. Daarbinnen ligt de ruimtelijke opgave om de transitie naar een circulaire economie te realiseren en komen vanuit verschillende nationale programma's ook extra ruimteclaims op de haven af. Naar aanleiding hiervan zijn voor het ruimtegebruik in de Rotterdamse haven de volgende streefdoelen gesteld:

- Het versterken en verduurzamen van de rol van de Rotterdamse haven in het bovenregionale grondstoffen- en energiesysteem.
- Het plaats bieden aan industrie voor het industriële cluster in de Rotterdamse haven.
- Het bijdragen aan de leveringszekerheid in Nederland en Europa van energie, grondstoffen, voedsel en andere materialen die de maatschappij nodig heeft.
- Te borgen dat de industrie in de haven competitief blijft, zodat de Europese strategische autonomie behouden blijft.

- Het accommoderen van die functies die horen bij de weerbaarheid en het veerkrachtig blijven van Nederland waarin de Rotterdamse haven als locatie een cruciale rol speelt, zodat economische schommelingen, disrupties van supply chains, en onverwachte klimaatgebeurtenissen kunnen worden opgevangen. Het is daarbij van belang zorgvuldig gebruik te maken van de beschikbare fysieke en (milieu)gebruiksruimte én de uitvoering van de ruimtelijk opgave te versnellen ten opzichte van het huidige tempo.<sup>11</sup>
- Bijdragen aan het borgen van de benodigde milieuruimte aansluitend bij de Ontwerp-Nota Ruimte waarin staat dat het Rijk de fysieke en de milieuocontouren van de industrieclusters van rijkswege gaat vastleggen.

Indien nodig worden aanvullende kaders voor nieuwe dragers ontwikkeld.

De verkenning gaat over het aantonen van ruimtegebrek en het vinden of maken van ruimte voor specifieke segmenten. Tussen 2030 en 2050 wordt een extra ruimtevrraag voorzien in onder andere de volgende segmenten: biobased- en circulaire industrie, biomassa, power en utilities, electrolyzers en batterijen en waterstofdragers (import, omzetting en productie) en CO2. Hierbij wordt opgemerkt dat er aanvullende kaders t.a.v. van ammoniak ontwikkeld worden die in beschouwing moeten worden genomen bij beslissingen over vergunningverlening over het ruimtegebrek. De ontwikkelingen rond grootschalige op- en overslag en het vervoer van de bijbehorende gevaarlijke stoffen moeten op een veilige manier worden ingepast.

Daarnaast wordt voorzien dat ruimte nodig is voor nationale programma's, te weten: het programma Nationale Energiehoofdstructuur, het nationaal programma Circulaire economie en het nationaal programma Ruimte voor Defensie.

<sup>11</sup> NOVEX Uitvoeringsagenda 1.0, blz. 11

## Opgave in het kader van **impuls leefomgeving**

Binnen de nu op te starten verkenning is het onderdeel Impuls Leefomgeving gericht op het invulling geven aan een deel van de sleutelafspraken voor de krachtige metropoolregio en de balans met leefomgeving, met daarbij de focus op de fysieke leefomgevingskwaliteit, zijnde de mate waarin de fysieke en milieutechnische condities van het gebied in samenhang worden ontwikkeld en beheerd, zodat zij duurzaam bijdragen aan brede welvaart van de regio.

**03**





De impuls leefomgeving is een aanvullende inspanning, bovenop eventuele mitigerende of compenserende maatregelen als gevolg van gekozen oplossingen voor het ruimtegebrek in de haven. Ook stikstofmaatregelen bedoeld om vergunningverlening vlot te trekken, vallen buiten de scope..

### **3.1 Leefbaarheid in de Rotterdamse haven en regio**

De leefomgeving rondom de Rotterdamse haven staat onder druk. Uit landelijke monitors (zie bijvoorbeeld [www.leefbaareveilig.nl](http://www.leefbaareveilig.nl), [www.leefbarometer.nl](http://www.leefbarometer.nl) en [www.atlasleefomgeving.nl](http://www.atlasleefomgeving.nl)) blijkt dat in vijf van de zeven betrokken gemeenten wijken zijn met een lage leefbaarheidsbeoordeling. In de Regionale Uitwerking van het Ontwikkelperspectief Rotterdamse Haven zijn de regionale en lokale opgaven van de gemeenten en regio rondom de haven geïnventariseerd en samengebracht in een viertal hoofdopgaven: Landschap en recreatie, Woon- en leefomgeving, Bereikbaarheid en Economie, innovatie en leren. Van deze opgaven worden de eerste twee meegenomen in de impuls leefomgeving.

Invulling geven aan deze opgaven draagt bij aan brede welvaartsindicatoren, waaronder gezondheid, sociale samenhang, klimaatbestendigheid, etc.

Hierna volgt per opgave een selectie van opgaven die gerelateerd zijn aan het verbeteren van de fysieke leefomgevingskwaliteit en waar het slothoofdstuk van de Regionale Uitwerking een eerste suggestie voor doet.

## 3.2 Geografische scope

De geografische scope voor de impuls leefomgeving is het grondgebied van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen, Schiedam, Albrandswaard, Rotterdam, Nissewaard en Voorne aan Zee, in en direct aansluitend op de Rotterdamse haven. Dit is dezelfde afbakening als gehanteerd bij de Regionale Uitwerking van het Ontwikkelperspectief. De reden hiervoor is dat delen van vijf van de zeven gemeenten in dit gebied slecht scoren in landelijke onderzoeken naar leefkwaliteit. De gebieden wijken negatief af van het landelijke gemiddelde. Dit komt door een optelsom van factoren, zoals de staat van de woningvoorraad, bewoners met een matige gezondheid, sociale problematiek, gebrek aan aantrekkelijke groengebieden en een hoge milieubelasting door een cumulatie van industrie, verstedelijking en verkeer.

## 3.3 Inhoudelijke scope van de opgave impuls leefomgeving

De impuls leefomgeving gaat over de volgende twee hoofdogaven: landschap & recreatie en woon- en leefomgeving.

### Landschap & recreatie

Bij landschap en recreatie is de opgave natuurherstel- en ontwikkeling, het beter benutten van kansen voor recreatie, het ontwikkelen van parklandschap en het verbeteren van de recreatieve bereikbaarheid per fiets. Natuurherstel- en ontwikkeling dragen tevens bij aan het mogelijk maken van ontwikkelingen in het haven- en stedelijk gebied. Denk bij het ontwikkelen van parklandschap aan recente landschappelijke projecten als de landtong Rozenburg en de landgoederenzone ten noorden van Rotterdam of de aanstaande ontwikkeling van de Bonnepolder. Een goed voorbeeld van langer geleden is het Brielse Meer, dat niet alleen fungeert als recreatiegebied maar ook als zoetwatervoorziening voor de haven.

De geografische scope van de impuls leefomgeving kan worden verruimd als er zich projecten aandienen op het grensvlak van de genoemde zeven gemeenten. Denk bijvoorbeeld aan een stad-landverbinding tussen Schiedam en Midden-Delfland. In dat geval betrekken we de gemeente Midden-Delfland erbij. Om de mogelijke raakvlakken in beeld te hebben, wordt op korte termijn contact opgenomen met het NOVEX-gebied Zuidelijke Randstad. Hierin worden namelijk ook projecten ter verbetering van de fysieke leefomgeving voorzien die wellicht deels met de 'impuls leefomgeving' overlappen.

### Woon- en leefomgeving

Bij deze opgave maken we onderscheid tussen bestaande bouw en nieuwbouw. De regio Rotterdam kent meerdere kwetsbare wijken en buurten waar sprake is van een gestapelde problematiek in de fysieke leefomgeving, zoals slecht geïsoleerde woningen, te weinig groen, een hoge ervaren geluidbelasting en verschraving van voorzieningen. Het toekomstbestendig maken van bestaande bebouwing (onder andere door isolatie voor geluid en energie), de verbetering van de milieukwaliteit en de verbetering van voorzieningen en buitenruimte dragen bij aan de gezondheid en het welbevinden van bewoners van deze wijken en buurten en maken deze buurten aantrekkelijk om te (komen) wonen.

Op sommige locaties is sprake van belemmeringen in de leefomgeving die realisatie van nieuwe woningen in de weg zit. Denk bijvoorbeeld aan een locatie die vervuild is met havenslib. Het wegnemen van dergelijke belemmeringen maakt nieuwbouw mogelijk. Dat trekt nieuwe bewoners en vergroot het draagvlak voor voorzieningen. Het volledige woningbouwprogramma binnen de geografische scope waarover overeenstemming is of komt tussen provincie en gemeenten is onderdeel van de scope. Uitgangspunt is dat alle vastgestelde woningbouwplannen in het woningbouwprogramma, binnen de geografische scope, moeten kunnen worden uitgevoerd.

Nadere afbakening:

- De stikstofmaatregelen bedoeld om op korte termijn de vergunningverlening vlot te trekken vallen buiten de scope. Later wordt nader bepaald of (extra) inzet in de 'impuls leefomgeving' of in het werkpakket 'natuur en landschap' via NOVEX Rotterdamse haven wenselijk is.
- De vaststelling van geluidproductieplafonds valt buiten de verkenning.
- De ontwikkeling van nieuwe woongebieden maakt alleen onderdeel van de scope indien de ontwikkeling niet van de grond komt als gevolg van belemmeringen in de leefomgeving, zoals bodemverontreiniging
- Overige weginfrastructuur, het openbaar vervoer en collectief vervoer maken geen onderdeel uit van de scope. Enerzijds omdat er een te zwakke koppeling is met de verbetering van de fysieke leefomgevingskwaliteit. Anderzijds omdat deze trajecten eigenstandige concessies en governance kennen. MRDH zal in samenwerking met de andere NOVEX-partners de sleutelafspraken op dit gebied in het werkpakket 'wonen, werken en mobiliteit' nader oppakken

# Hoofdlijnen projectprocedure **Omgevingswet**

## 04





De verkenning start met een onderzoek naar nut, noodzaak en impact van verschillende oplossingsrichtingen en leidt tot een Voorkeursbeslissing aan het einde van fase 1 en mogelijk tot een projectbesluit (in fase 2) en het inzetten van andere instrumenten onder de Omgevingswet.

## 4.1 **Stappen projectprocedure en inzet overig ruimtelijk instrumentarium**

Zoals in paragraaf 1.5 reeds toegelicht is de projectprocedure om een aantal redenen de meest aangewezen procedure onder de Omgevingswet voor het uitvoeren van deze verkenning naar de beide ruimtelijke opgaven. De projectprocedure is immers bij uitstek bedoeld voor complexe, ruimtelijke opgaven met een publiek (nationaal) belang zoals hier aan de orde en deze procedure sluit naadloos aan bij de stappen/fasen van het MIRT-proces. De uit te voeren verkenning is de eerste stap in de projectprocedure. Aan het einde van fase 1 zal – naar gelang de uitkomsten van de verkenning – worden bepaald welke elementen vanuit de relevante nationale belangen onder de voorkeursbeslissing van het Rijk dienen te vallen en welke niet, en welke ruimtelijke instrumenten vervolgens het meest geschikt zijn om (in fase 2) de uitkomsten van beide opgaven te realiseren c.q. ruimtelijk te borgen.

De opgave Ruimtegebrek Haven kan een projectbesluit van het Rijk vergen (met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) als bevoegd gezag, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening<sup>12</sup>). Om de uitkomsten van de verkenning voor de opgave Impuls Leefomgeving ruimtelijk te borgen zal waarschijnlijk ook een wijziging van de omgevingsvisie en/of (onderdelen van) het omgevingsplan van Rotterdam en/of andere gemeenten rondom de haven nodig zijn. Voor die instrumenten zijn de desbetreffende gemeenteraden (in fase 2) bevoegd gezag. Indien nodig, kunnen zij gebruik maken van het plan-MER dat in het kader van de verkenning is gemaakt. Als te zijner tijd blijkt dat ook nog andere besluiten van andere bevoegde gezagen nodig zijn, dan kunnen die worden betrokken bij fase 2 van de procedure.

Participatie is bij complexe trajecten als deze uiteraard van groot belang en dit vormt daarom een integraal onderdeel van de projectprocedure. De projectprocedure bestaat grofweg uit twee fasen en een aantal stappen waarin op verschillende momenten (formele) inspraak (zienswijzen) mogelijk is. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de invulling van het participatieproces.

---

<sup>12</sup> Als het toekomstige projectbesluit 'alleen' voorziet in 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een haven' dan is die overeenstemming formeel niet vereist, maar omdat de inhoud daarvan op voorhand nog niet vaststaat, wordt er thans vanuit gegaan dat de minister van VRO meebeslist.

### Kennisgeving voornemen (A)

Met de bekendmaking van de 'kennisgeving voornemen' gaat de projectprocedure van start. Daarin geeft het bevoegd gezag publiekelijk aan dat het een verkenning gaat uitvoeren naar een bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, in dit geval dat zij voornemens is om ruimte te zoeken voor bepaalde activiteiten in het havengebied en tevens maatregelen zoekt ter verbetering van de leefomgeving. In de Omgevingswet is vastgelegd dat het bevoegd gezag eenieder in de gelegenheid moet stellen om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen.

### Kennisgeving participatie (A)

Tegelijk met de plaatsing kennisgeving voornemen wordt de kennisgeving participatie bekendgemaakt. In de kennisgeving participatie geeft het bevoegd gezag aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken. Ter invulling van het participatieproces in deze fase tot en met de voorkeursbeslissing is door het bevoegd gezag een participatieplan opgesteld. Dit plan vormt de basis voor de kennisgeving participatie.

### Verkenning (B)

De verkenning wordt uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen voor die opgave. Aangezien de oplossingsrichtingen voor beide opgaven mogelijk

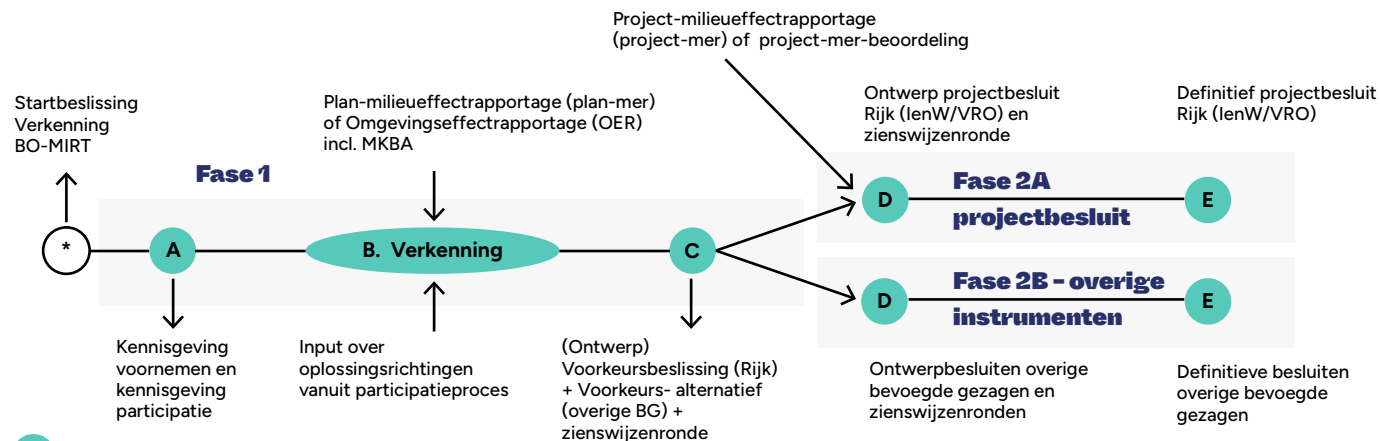
verschillende plan-mer-plichtige activiteiten bevatten, maakt het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau en een plan-MER onderdeel uit van het proces van de verkenning, evenals een participatieproces. Om ervoor te zorgen dat het plan-MER aan het einde van fase 1 (einde van de verkenning) bruikbaar is als onderlegger voor de besluitvorming door meerdere bevoegde gezagen, zal in de NRD worden aangegeven op welke wijze het plan-MER modulair wordt opgebouwd.

### Voorkeursalternatief en voorkeurbeslissing (C)

Na het uitvoeren van de verkenning zal – naar gelang de uitkomsten – eerst worden bepaald of er (1) een project uitgevoerd gaat worden, of (2) een oplossing zonder een project, of (3) een combinatie van de onderdelen 1 en 2, met de uitvoering van andere projecten, of (4) dat er geen oplossing wordt uitgewerkt. In de gevallen 1 tot en met 3, wordt vervolgens bepaald welke elementen uit de verkenning vanwege de relevante nationale belangen onder de voorkeursbeslissing van het Rijk dienen te vallen. De elementen waar geen sprake is van een nationaal belang landen in een voorkeursalternatief en worden door de overige bevoegde gezagen meegenomen in andere ruimtelijke instrumenten. Over de totstandkoming van deze besluitvorming worden afspraken gemaakt in het bestuursakkoord (zie paragraaf 6.1).

### (Ontwerp)projectbesluit en overige instrumenten (D en E)

De inhoud van de voorkeursbeslissing zal mogelijk resulteren in een (ontwerp) projectbesluit van het Rijk. De inhoud van het voorkeursalternatief zal via instrumenten en procedures van de overige bevoegde gezagen ruimtelijk worden geborgd. Nadat deze ontwerpen zijn opgesteld (D) worden ze ter inzage gelegd voor een formele zienswijzenprocedure. De ontvangen zienswijzen worden door het desbetreffende bevoegd gezag betrokken bij de vaststelling van het definitieve projectbesluit en de overige instrumenten (E).



↑ Figuur 1: Stappen projectprocedure en overige ruimtelijke instrumenten

## 4.2 Milieueffectrapportage

### Plan-mer-plicht

In dit geval is het bevoegd gezag verplicht om ten behoeve van de voorkeursbeslissing een plan-MER te maken omdat een voorkeursbeslissing wordt aangemerkt als 'plan of programma'. Als de voorkeursbeslissing (en uiteindelijk het projectbesluit) het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten waarvoor een project-MER verplicht is, dan moet het bevoegd gezag bij de voorbereiding daarvan een plan-MER maken. Een plan-MER is ook verplicht als bij de voorbereiding van de voorkeursbeslissing een passende beoordeling moet worden gemaakt. Bij een eventuele zeevaartse uitbreiding wordt aan beide voorwaarden voldaan.

### Plan-mer-procedure

De eerste stap in de plan-mer-procedure is het (facultatief) opstellen en publiceren van een notitie waarin het bevoegd gezag een voorstel doet voor de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport (NRD). De NRD biedt de kaders voor de uit te voeren onderzoeken die een plek krijgen in een plan-MER dat onderdeel is van de voorkeursbeslissing. Om de plan-mer-procedure effectief te laten zijn ten behoeve van het afwegingsproces voor deze complexe verkenning wordt voorgesteld om zo vroeg mogelijk na te denken over de inrichting van het mer-proces en het afwegingskader voor de beoordeling van de verschillende oplossingsrichtingen/alternatieven. Over de reikwijdte en het detailniveau van het MER raadpleegt het bevoegd gezag diverse bestuursorganen alsmede andere stakeholders. Als het plan-MER gereed is stelt het bevoegd gezag de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid om advies uit te brengen over het plan-MER. Deze stappen worden allemaal doorlopen gedurende de looptijd van de verkenning in fase 1. Het opgestelde plan-MER inclusief (eventuele) passende beoordeling dient ter onderbouwing van de belangrijkste gevolgen voor het milieu van de verschillende alternatieven en de voorkeursbeslissing. Er kan voor worden gekozen om het plan-MER te verbreden met andere aspecten dan alleen milieueffecten, waardoor het meer een karakter krijgt van een omgevingseffectrapportage (OER). Die keuze is onderdeel van het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau.

### MKBA

In lijn met het MIRT-spelregelkader wordt er in de verkenningsfase ook een maatschappelijke kosten batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Een MKBA brengt brede welvaartseffecten in beeld, dat wil zeggen de directe en indirecte effecten voor de (Nederlandse) maatschappij. Door zoveel mogelijk effecten in geld uit

te drukken worden de effecten onderling vergelijkbaar en kan op overzichtelijke wijze inzicht worden gegeven in de maatschappelijke effecten van verschillende oplossingsrichtingen/alternatieven.

### Combinatie van plan-MER en project-MER

Er zal worden onderzocht in hoeverre het mogelijk of wenselijk is om in het plan-MER voor de verkenning ook, eventueel deels, (technische) varianten van de te onderzoeken oplossingsrichtingen te betrekken in het onderzoek. Dit zou betekenen dat het plan-MER (deels) ook als project-MER kan dienen. Het voordeel hiervan is een efficiënter proces door gelijktijdige beoordeling van plan en project (met deels overlappende informatie die kan worden hergebruikt), wat zorgt voor een snellere procedure en lagere kosten. Verder bevordert een gecombineerde mer-procedure een integrale benadering, waarbij de milieueffecten van plan en project in samenhang worden beoordeeld. Een gecombineerd plan-/project-MER vereist wel dat van de varianten al concrete en gedetailleerde informatie beschikbaar is zodat de milieueffecten daarvan in beeld kunnen worden gebracht.

# Wat gaan we onderzoeken en **hoe gaan we dat dan doen?**

**05**

## 5.1 Nadere onderbouwing opgaven ruimtegebrek en impuls leefomgeving

Een eerste stap in de verkenning is een verdieping op de nut en noodzaak. Dit houdt bijvoorbeeld voor de opgave ruimtegebrek in dat de ruimtevrage opnieuw wordt onderbouwd (op basis van de reeds genoemde ruimtestudies) en het ruimtegebrek wordt vastgesteld.

Binnen de twee aparte opgaven zijn tal van oplossingsrichtingen (lees: bouwstenen voor de nader te definiëren en te onderzoeken alternatieven) mogelijk. Hieronder volgt een eerste mogelijke lijst per opgave.

## 5.2 Oplossingsrichtingen vanuit de opgave ruimtegebrek haven

Op basis van de beschreven opgave en context in hoofdstuk 1 en 2, worden in ieder geval de volgende drie oplossingsrichtingen voor het ruimtegebrek onderzocht: (1) intensivering en optimalisering van het ruimtegebruik in het bestaande havengebied (2) de potentie van bestaande bedrijventerreinen in de regio en (3) de mogelijkheden van een zeewaartse uitbreiding. In lijn met het Ontwikkelperspectief wordt daarbij volgordekelijk eerst ingezet op het optimaal benutten van de bestaande (milieu)ruimte voorafgaand aan eeneventuele strategische uitbreiding van de haven. Zoals in paragraaf 1.3 reeds benoemd, is recent de Ontwerp Nota Ruimte gepubliceerd waarin het Rijk kiest om voor de vijf energie-intensieve clusters een scherpere langetermijnstrategie op te stellen met een sterke regierol van het Rijk en de fysieke contouren en milieucontouren van de industrieclusters van rijkswege vast te leggen. Aanvullend werken de ministeries van KGG en VRO aan een vervolgonderzoek naar ruimtelijke strategieën en bijbehorend instrumentarium door middel van ontwerpend onderzoek (handelingsperspectieven voor het realiseren van transitie binnen de industrieclusters). In de verkenning zullen deze ontwikkelingen en lopende onderzoeken vanuit NOVEX, zoals de quickscan 'Ombouw petrochemisch complex', meegenomen worden.

### 5.2.1 Uitgangspunten

De verkenning gaat **over het vinden of maken van ruimte voor specifieke bedrijfssegmenten en functies uit de nationale programma's** zoals benoemd in paragraaf 2.2. Om de verkenning te kunnen starten met kansrijke oplossingsrichtingen en hierin focus aan te kunnen brengen, is het van belang dat vooral de voor deze functies bruikbare ruimte wordt onderzocht, aangezien niet elke vrije hectare in de haven en de regio hiervoor in aanmerking komt en het onderzoeken van alle mogelijke ruimte de onderzoekslast onevenredig groot maakt. Daarom wordt hieronder een aanzet op hoofdlijnen gedaan voor het type locaties dat onderzocht gaat worden. Hierbij is gefocust op de belangrijkste (milieu)ruimtelijke karakteristieken die passen bij de genoemde segmenten.

Een te onderzoeken locatie moet:

- minimaal één functie uit de onder andere in paragraaf 2.2 genoemde bedrijfssegmenten en nationale programma's kunnen huisvesten, of het moet geschikt gemaakt kunnen worden hiervoor, rekening houdend met de benodigde (milieugebruiks)ruimte.
- minimaal bedrijven met milieucategorie 4 kunnen huisvesten;
- samenhang hebben of kunnen krijgen middels infrastructuur met ofwel het Rotterdamse Industriële cluster ofwel het nationale energiesysteem (t.b.v. het programma dat samenhangt met het Programma Energie Hoofdinfrastructuur).
- Er wordt gedacht aan een ondergrens van bedrijfskavels van 10 hectare, gezien de grootschaligheid van de beschreven functies.

Overige uitgangspunten:

- De geprognosticeerde groei en/of krimp van segmenten zoals aangenomen in de scenario's in de studies van Ministerie van KGG<sup>13</sup> en NOVEX (zie 1.4).
- Deze studies vormen in deze verkenning tevens de basis voor de autonome ontwikkeling van de beschikbare ruimte in de periode 2030-2050. De logistieke functie van de haven maakt onderdeel uit van de autonome ontwikkeling. De gevolgen van de transitie voor de logistiek en het multimodaal goederenvervoer zijn onderdeel van de scope van de verkenning.
- Bestaande contracten met gevestigde partijen worden in principe gerespecteerd.

13 Nationale ruimtebehoefte industrieclusters. Ministerie van KGG, april 2025

- Terreinen van bedrijven die stoppen worden herontwikkeld. Hierbij wordt uitgegaan van een periode van circa 8 jaar totdat dit terrein weer gebruikt kan worden. Deze situatie is inherent aan de energietransitie die plaatsvindt en wordt daarom beschouwd als onderdeel van de scenario's die in de reeds besproken ruimtestudies zijn verwoord.

## 5.2.2 Oplossingsrichtingen

In de onderliggende ruimtestudies (vanuit KGG en NOVEX) is reeds uitgegaan van de transitie van terreinen in de bestaande haven. Dit is dus onderdeel van de autonome ontwikkeling van de haven. Desondanks is er in de meeste scenario's een ruimtetekort te verwachten. Een belangrijke oplossingsrichting die in deze ruimtestudies nog niet volledig is uitgewerkt, is een nadere beschouwing van de match tussen de karakteristieken van de deelgebieden in de haven en de karakteristieken die nodig zijn om de ruimtevrage te accommoderen. Door dit in meer detail te onderzoeken, wordt duidelijk wat waar past en of het mogelijk is om een groter gedeelte van de ruimtevrage dan tot nu toe in de huidige studies wordt voorzien in bestaand gebied ingepast kan worden, mogelijk ook met aanvullende sturing vanuit de overheid of actief ingrijpen vanuit het Havenbedrijf. Daarnaast liggen er ook kansen ten aanzien van het wegnemen van de mismatch in timing van ruimtevrage en ruimteaanbod. Het onderzoeken van handelingsperspectieven om te sturen in de opbouw- en ombouwopgave en een ordentelijk verloop van de afbouw in de tijd en om knelpunten in de timing van ruimtevrage en -aanbod weg te nemen maakt die kansen inzichtelijk.

### **Oplossingsrichting 1: Intensivering en optimalisering van het ruimtegebruik in het bestaande havengebied**

#### **Scope:**

- Koppeling ruimtevrage en deelgebieden, waarbij wordt ingezoomd op:
  - Wat zijn de karakteristieken van elk deelgebied.
  - Hoeveel ruimte verwachten we dat er beschikbaar zou kunnen komen in 2030, 2040 en 2050 in elk van deze deelgebieden en kan de locatie van deze ruimte op geaggregeerd niveau nader geduid worden (niet tot op bedrijfsniveau, vanwege concurrentie gevoeligheid).
  - Welke segmenten vanuit het ruimtelijk programma zoals benoemd in paragraaf 2.2. passen op die vrijkomende ruimte, op basis van milieucontouren en gewenste aansluitingen (nautisch, verkeerskundig, spoor en kabels/leidingen) en ook gezien in de tijd.

- Onderdeel van deze oplossingsrichting zijn handelingsperspectieven om te sturen in de opbouw-, ombouw- en afbouwopgave. Bijvoorbeeld door in te zetten op ombouw door het herinrichten en herbestemmen van terreinen in de bestaande haven. Of is een scenario waarin ofwel de overheid ofwel HbR actief ingrijpt in een deelgebied dat kansrijk is om een deel van de ruimtelijke opgave te accommoderen vanwege het feit dat een grote industriële partij tegen de marktonwikkelingen in niet meegaat in de transitie<sup>14</sup> en haar assets uitmelkt zonder hierin te investeren. In dit scenario wordt gekeken naar de kosten van het afkopen van een lopend contract, het verwijderen van bestaande assets, het revitaliseren van (nautische) infrastructuur en het opnieuw uitgeven van de grond.
- Analyse van de vrijkomende terreinen tot 2050 als gevolg van einde contracten.
- Rekening houdend met uitwerking van de NOVEX-sleutelafpraak 'Integrale gebied-uitwerkingen'<sup>15</sup>

### **Oplossingsrichting 2: Herinrichten en herontwikkelen van bestaande bedrijventerreinen in de regio**

*Naast het havengebied zelf liggen er mogelijk ook op bestaande bedrijventerreinen in de regio kansen om ruimte te vinden voor ondersteunende functies of nieuwe bedrijvigheid, door regionale bedrijventerreinen te herstructureren en beter af te stemmen op de behoeften van de haven en vice versa. Ook wordt een beperkte landwaartse uitbreiding van het Rotterdamse haven- en industrieel complex en beperkte uitbreidingen van bedrijventerreinen in de regio onderzocht. Uitgangspunt hierbij is "het juiste bedrijf op de juiste plek" en de doelstelling om met deze oplossingsrichting, naast optimaal gebruik van ruimte, een positief effect op werkgelegenheid en de vitaliteit in de regio te bewerkstelligen.*

#### **Scope:**

- Onder 'bestaande bedrijventerreinen' wordt ook de uitbreiding van bedrijventerreinen verstaan voor zover deze reeds in provinciaal omgevingsbeleid zijn vastgelegd, zoals op de 3ha-kaart.
- Aanvullend wordt ook gekeken naar beperkte uitbreidingen op land, van regionale bedrijventerreinen en het Rotterdamse haven- en industriegebied.

<sup>14</sup> Zie blz. 62 Ontwikkelperspectief NOVEX

<sup>15</sup> NOVEX Uitvoeringsagenda 1.0, blz. 38: Partijen stellen in 2026/2027 voor vier gebieden – Stadshavens, Europoort/ Botlek, Maasvlakte en Voorne-Putten- integrale gebiedsuitwerkingen op, waarmee inzicht wordt gegeven en sturing kan worden gegeven aan de wijze waarop de transitie van de haven en de krachtige metropoolregio gestalte krijgt in balans met de leefomgeving.

- Terreinen met een milieucategorie 4 of hoger, waar op basis van de Bedrijventerreinenstrategie van de Provincie Zuid-Holland ruimte voor (her) ontwikkeling wordt verwacht, alsmede de te verwachten ruimtevraag voor deze terreinen, worden meegenomen in het onderzoek.
- Hierbij worden tevens de havens van Schiedam, Vlaardingen, Maassluis en Hoek van Holland meegenomen.
- Duiden tot hoever de geografische reikwijdte van de relatie van regionale bedrijventerreinen tot en met het industrieel cluster in Rotterdam loopt (m.a.w. tot hoever loopt het begrip 'regio'?)
- Beschrijven welke segmenten waar passen, op basis van milieucontouren en gewenste aansluitingen (nautisch, verkeerskundig en kabels/leidingen)

### **Oplossingsrichting 3: Mogelijkheden van een zeevaartse uitbreiding**

*Een zeevaartse uitbreiding van het havengebied biedt de mogelijkheid om op lange termijn nieuwe ruimte te creëren voor strategische industrieën, energie-infrastructuur en daaraan gerelateerde logistieke functies. De vraag of deze nodig is, en zo ja, hoe groot deze dan moet worden, hangt af van de mate waarin de andere oplossingsrichtingen kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelen.*

#### **Scope:**

- Verkenning van mogelijkheden van een zeevaartse uitbreiding van de haven, dat wil zeggen buiten de bestaande kustlijn
- Voor de beoordeling van effecten worden verschillende varianten beschouwd
- Mogelijkheid tot verbinden met bestaande infrastructuur en verbindingen met het achterland
- Beschrijven welke segmenten waar passen, op basis van milieucontouren en gewenste aansluitingen (nautisch, verkeerskundig, spoor en kabels/leidingen).
- In de ruimteonderzoeken dient voor deze oplossingsrichting een specifieke ruimtereservering op de huidige Maasvlakte meegenomen te worden van circa 100 hectare, waar een mogelijke nautische ontsluiting t.b.v. een zeevaartse uitbreiding kan worden gepositioneerd.
- Speciale aandacht voor aspecten stikstof, natuurcompensatie, waterveiligheid en zandbeschikbaarheid (voetnoot technische verkenning)<sup>16</sup>.

## **5.2.3 Oplossingen die niet verkend zullen worden**

### ***Volledig nieuwe grootschalige bedrijventerreinen buiten de haven, in de regio***

In de provincie Zuid-Holland zijn geen andere functies te benoemen die op korte termijn teruggaan in ruimtegebruik, dus daarmee wordt niet voorzien dat er ruimte beschikbaar komt voor dergelijke volledig nieuwe locaties voor industrie/energie. De basis hiervoor ligt in het Ruimtelijk Voorstel en het omgevingsbeleid van provincie Zuid-Holland.

### ***Oplossingen in de andere nationale industriële clusters***

Het hoofddoel van de opgave in het kader van ruimtegebrek is het faciliteren van de transitie in de Rotterdamse haven en het faciliteren van nationale programma's in de haven. De andere vier industriële clusters in Nederland hebben hun eigen opgaven en ruimtebehoefte. Dit is onderzocht in het eerdergenoemde onderzoek Nationale ruimtebehoefte industrieclusters van het ministerie van KGG. Hieruit blijkt dat er in vier van de vijf clusters een tekort verwacht wordt. Tevens onderzoekt het Rijk reeds clusteroverstijgend naar mogelijkheden voor 'nieuwe ruimtevragers', namelijk in VAWOZ, NPE 2.0 en het onderzoek Kerncentrales. De mogelijkheden om functies in de andere clusters te plaatsen worden daarmee voldoende onderzocht en afgewogen. Om deze redenen is het niet opportuun om voor de in deze verkenning benoemde, Rotterdamse opgave nogmaals oplossingen in andere clusters te onderzoeken. Gedurende het proces van de verkenning worden, waar relevant, de Nationale Havennota en de uitkomsten van vervolgonderzoeken vanuit de Nota Ruimte en de andere industriële clusters gemonitord en bij de verkenning betrokken.

### ***Eiland op de Noordzee***

Een eiland kan niet de benodigde havenfunctie bieden die nodig is om de energietransitie in Rotterdam vorm te geven, inclusief de benodigde infrastructuur (met name via weg en spoor) die hierbij nodig is. Daarnaast zijn de kosten van het bouwen van een eiland in de Noordzee dermate hoog en de technische haalbaarheid onzeker, dat het voor de verkenningsfase benodigde zicht op bekostiging van deze oplossingsrichting niet gegeven kan worden.

<sup>16</sup> Zie uitkomsten Technische Verkenning Zeewaartse uitbreiding in de Rotterdamse haven (NOVEX Rotterdamse haven, juni 2025)

## 5.3 Oplossingsrichtingen vanuit de opgave impuls leefomgeving

### 5.3.1 Oplossingsrichtingen

Vanuit impuls leefomgeving zijn meerdere opgaven geformuleerd. In deze paragraaf zijn de oplossingsrichtingen per opgave beschreven. Er is gebruik gemaakt van de Regionale Uitwerking<sup>17</sup>.

#### *Oplossingsrichting 1: Versterken landschap & recreatie*

##### **Natuurherstel en ontwikkeling:**

- Bijdragen aan het herstel van bestaande natuurgebieden
- Vermindering intensieve recreatie in/nabij de natuurgebieden
- Ontwikkeling nieuwe natuurgebieden, zoals bufferzones of groene randen
- Realisatie ecologische verbindingzone
- Maatregelen verbeteren waterkwaliteit en tegengaan verzilting en verdroging

##### **Benutten kansen voor recreatie:**

- Ontwikkeling cultureel erfgoed
- Vergroten recreatief laadvermogen
- Verbeteren kwaliteit zwemwater
- Verbeteren mogelijkheden watersport

##### **Ontwikkelen parklandschap:**

- Versteving van groene zones en buffers
- Uitbouwen Rivier als getijdenpark
- Landschapsontwikkelin

##### **Verbeteren van de bereikbaarheid per fiets:**

- Verbeteren fietsroutes

#### *Oplossingsrichting 2: Verbeteren woon- en leefomgeving*

##### **Wijkontwikkeling - Toekomstbestendig maken bestaande bebouwing:**

- Verduurzaming energievoorziening
- Isolatie t.b.v. geluid en energiebesparing
- Versnellen renovatie schoolgebouwen
- Lokale verdichting kan een manier zijn om de verduurzaming mede te bekostigen

##### **Wijkontwikkeling - Verbeteren van de milieukwaliteit:**

- Aanpak geluid, inclusief koppelkansen ter verbetering van de luchtkwaliteit: gebiedsgericht pakket van bron-, overdracht- en effectmaatregelen en maatregelen op bepaalde locaties, zoals de verdere uitrol van walstroomb
- Omgevingsveiligheid: Maatregelen die de kans op ongevallen verkleinen en de beheersbaarheid van eventuele ongevallen vergroten. Bijvoorbeeld schuilplekken, vluchtroutes). Dit draagt bij aan de versterking van omgevingsveiligheid

##### **Wijkontwikkeling - Verbeteren voorzieningen en buitenruimte:**

- Verbetering van de buitenruimte
- Ontwikkeling of verbetering lokale voorzieningen (sport, ontmoeting, onderwijs)
- Lokale verdichting kan een manier zijn om het draagvlak van voorzieningen te vergroten

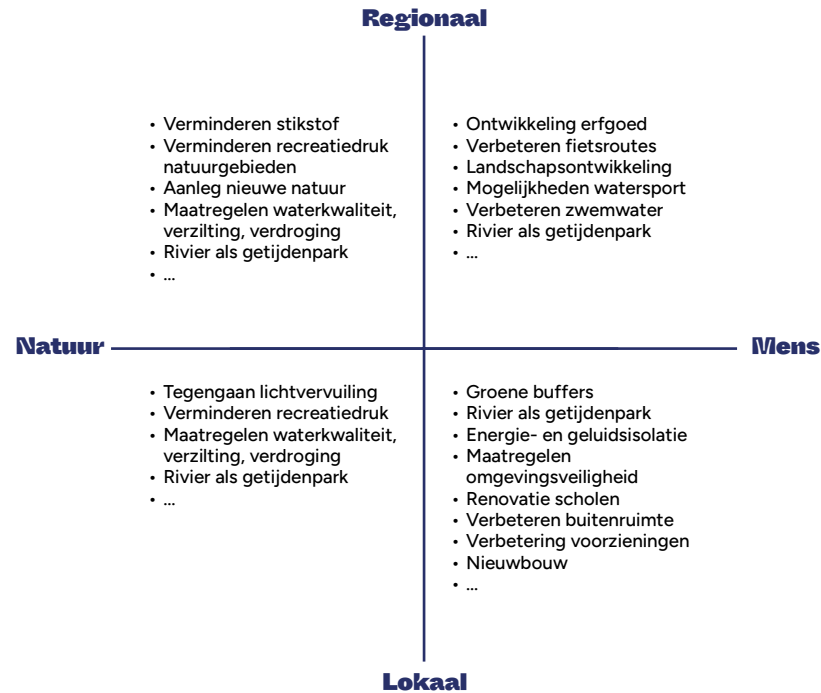
##### **Ontwikkelen woongebied en voorzieningen door wegnemen belemmeringen in de leefomgeving, bijvoorbeeld:**

- Sanering havenslib
- Aanpak geluid
- Maatregelen waterveiligheid (vanwege buitendijkse ligging)

<sup>17</sup> Regionale Uitwerking Ontwikkelperspectief Rotterdamse haven (NOVEX Rotterdamse haven, juni 2025)

### 5.3.2 Alternatieven

In de verkenningfase worden op basis van de set aan oplossingsrichtingen verschillende alternatieven opgesteld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het volgende kwadrant: natuur – mens en regionaal – lokaal.



 Figuur 2: assenkruis als hulpmiddel voor het samenstellen van alternatieven

Vervolgens kunnen de kwadranten gevuld worden met oplossingsrichtingen, zoals het voorbeeld hiernaast laat zien.

In de verkenning worden oplossingsrichtingen en alternatieven uitgewerkt en beoordeeld, waarbij op basis van bestuurlijke keuzes kan worden bepaald in welke mate de diverse kwadranten gelijk moeten zijn vertegenwoordigd.

De oplossingsrichtingen en alternatieven vragen om een narratief, een verhaal dat samenhang aantoont en enthousiasme oproept in de regio en waarin verschillende oplossingsrichtingen een logische plek krijgen. De verwachting is dat hoe meer doelen een uiteindelijk voorstel dient, hoe groter het oplossend vermogen en het draagvlak zal zijn.

## 5.4 Afwegingskader

De verkenning gaat uit van het principe divergeren-convergeren. In de eerste fase van de verkenning worden de oplossingsrichtingen en alternatieven van zowel ruimtegebrek haven als impuls leefomgeving verder uitgewerkt en geconcretiseerd waarbij in de tweede fase wordt toegewerkt naar een voorkeursalternatief. Dit biedt de mogelijkheid om binnen de hierboven besproken scope een en ander nader uit te werken en vervolgens via trechtering te komen tot een voorkeursalternatief. Ten behoeve van deze trechtering wordt er bestuurlijk een afwegingskader vastgesteld.

## **Samenwerking, participatie en communicatie**

Voor een succesvolle verkenning is de samenwerking met stakeholders onontbeerlijk. Om de verkenning als project goed te laten functioneren is het eveneens belangrijk iedere stakeholder in de juiste rol te benutten. In de verkenning worden zij op verschillende manieren en momenten betrokken.

**06**



## 6.1 Besluitvorming en organisatie

### Sturing en besluitvorming

De NOVEX-initiatiefnemers zijn gezamenlijk opdrachtgever van de verkenning. Voor de aansturing van de verkenning wordt in lijn met de bestaande governance van de NOVEX Rotterdamse haven een structuur ingericht. De samenwerking tussen de NOVEX-initiatiefnemers voor de werkzaamheden in het kader van de verkenning wordt vastgelegd in een Bestuursakkoord. Hierin worden ook de verantwoordelijkheden en de rol in de besluitvorming tussen de opdrachtgevers nader vastgelegd. De ondertekening van het bestuursakkoord zal in de eerste maanden na het besluit in het BO MIRT plaatsvinden.

De samenwerking met, rol en positie van de omgevingspartijen, waaronder de partners uit het bestaande Breed Bestuurlijke Overleg van NOVEX Rotterdamse haven wordt komende maanden met deze partijen verder uitgewerkt en vastgelegd in een procesconvenant.

### Relatie bestuurlijke afspraken en Omgevingswetprocedure

Voor de Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving worden de MIRT-spelregels gehanteerd. Tegelijkertijd volgt deze verkenning de projectprocedure uit afdeling 5.2 van de Omgevingswet, volgens de beschreven stappen in paragraaf 4.1.

Figuur 4 brengt de relatie tussen beide processen in beeld. Binnen het bestuurlijke proces wordt aan het begin in het BO MIRT 2025 een startbeslissing genomen voor deze Verkenning als geheel. Hiermee wordt door het Rijk tevens een startbeslissing genomen voor de projectprocedure onder de Omgevingswet (fase 1).

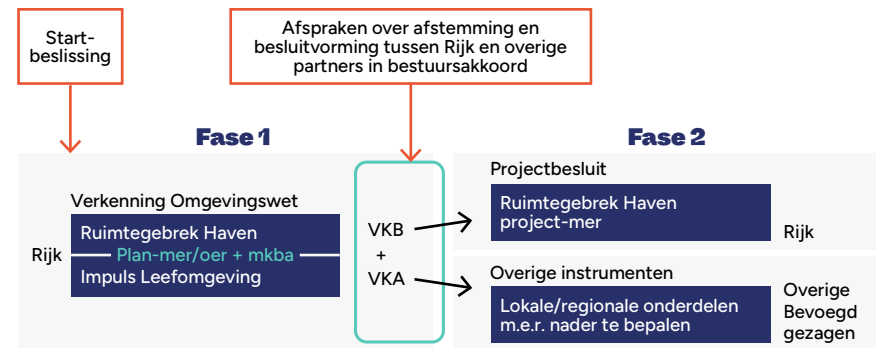
De verkenningfase zal worden afgesloten met besluitvorming door het Rijk en de overige partners over de voorkeursoplossingen vanuit de beide opgaven. Deze worden opgenomen in respectievelijk een Voorkeursbeslissing (VKB) van het Rijk en een Voorkeursalternatief (VKA) van de overige bevoegde gezagen. De afspraken over de afstemming en de besluitvorming in deze fase worden vooraf vastgelegd in een bestuursakkoord. Op basis van de inhoud van het VKB en VKA wordt bepaald welke instrumenten onder de Omgevingswet worden ingezet in fase 2 van dit proces. In dit verband wordt verwezen naar figuur 1 (en de toelichting daarop) in paragraaf 4.1 van dit document.

### Bestuursakkoord over de resultaten van de verkenning

De resultaten van de verkenning worden vastgelegd in de beschreven procedures. Daarnaast zijn de initiatiefnemers voornemens om aan het einde van de verkenning opnieuw een bestuursakkoord te sluiten. Dit bestuursakkoord betreft de volledige breedte van de verkenning: zowel de opgave ruimtegebrek haven als de impuls leefomgeving. Hiermee wordt de integraliteit van de opgave bewaakt en kunnen er indien nodig aanvullende afspraken worden gemaakt over onder andere de inzet van de planologische instrumenten in fase 2.

### Projectorganisatie verkenning

Voor de uitvoering van de verkenning wordt een projectorganisatie ingericht. In het Bestuursakkoord worden hierover afspraken gemaakt. Uitgangspunt daarbij is dat voor het uitvoeren van de verkenning een dedicated projectorganisatie wordt samengesteld, bestaande uit medewerkers van alle NOVEX-initiatiefnemers, die ten dienste staan aan de op te leveren producten. De kosten van deze medewerkers maken onderdeel uit van de afspraken.



↑ Figuur 4: relatie bestuurlijke afspraken en Omgevingswetprocedure

## 6.2 Participatie

Voor een projectprocedure gelden volgens de Omgevingswet wettelijke verplichtingen voor de manier waarop stakeholders worden betrokken en hoe de communicatie hierover plaatsvindt. Hierover dient bij voorkeur bij de start van de verkenning voor een projectbesluit (publicatie kennisgeving voornemen) duidelijkheid te bestaan. Publicatie van de kennisgeving participatie moet uiterlijk bij aanvang van de verkenning plaatsvinden. In de kennisgeving participatie staat hoe stakeholders (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij de verkenning worden betrokken.

De wijze waarop stakeholders worden betrokken en welke informatie aan hen ter beschikking wordt gesteld is niet wettelijk bepaald. Hiervoor wordt een participatieplan opgesteld dat het voorgenomen participatieproces beschrijft. De hoofdlijnen van het plan worden opgenomen in de kennisgeving participatie. Voor de 'Verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving' is afgesproken dat de MIRT-spelregels worden gevolgd evenals het participatiebeleid van de bestuursorganen die volgens het bestuursakkoord een rol spelen bij de besluitvorming. De uitgangspunten voor het bestuurlijke (participatie)proces worden ook vastgelegd in het bestuursakkoord. Het participatieproces zal ook worden voorgelegd aan de te betrekken stakeholders, waarbij gestreefd wordt naar het vastleggen van procesafspraken in een procesconvenant.

De opgaven 'ruimtegebrek haven' en 'impuls leefomgeving' raken de belangen van veel stakeholders, zoals die van de NOVEX-partners, regiogemeenten, uitvoeringsdiensten, bedrijven, bewonersorganisaties, natuur- en visserijorganisaties. Participatie vormt een essentieel onderdeel van de verkenningsfase:

- Om de inbreng van stakeholders te waarborgen en hun belangen mee te kunnen wegen in de besluitvorming om voor beide opgaven tot een voorkeursalternatief te komen.
- Om informatie, oplossingen of koppelkansen te genereren, waarmee invulling kan worden gegeven aan de opgaven.

Daarmee levert participatie een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de besluitvorming, biedt mogelijkheden om de meerwaarde voor de regio te vergroten én draagt bij aan draagvlak of begrip voor de besluitvorming.

In de aanloop van deze verkenningsfase is intensief samengewerkt in het kader van het bredere programma NOVEX-gebied Rotterdamse haven. De hierbij betrokken partners (ministeries KGG, EZ, I&W, LVVN, VRO, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, DCMR en Havenbedrijf Rotterdam) zullen deze samenwerking continueren. De afstemming met de andere betrokken gemeenten, waterschappen en bestuursorganen en -diensten zal via het Breed Bestuurlijk Overleg (BBO) in het kader van NOVEX plaatsvinden. Bij de totstandkoming van dit Startdocument zijn deze partijen ook geraadpleegd. Partijen streven ernaar om met de partijen in het BBO en een aantal nog te identificeren andere stakeholders procesafspraken te maken in een procesconvenant om hun betrokkenheid bij de verkenning vast te leggen

Het participatieproces rond de verkenning zal worden afgestemd met de participatie die wordt georganiseerd en uitgevoerd door het omgevingsmanagement van het NOVEX Haven programma. Het niveau waarop stakeholders bij de verkenning worden betrokken, correspondeert met de zwaarte van hun belangen.

### Communicatie

Communicatie over de verkenning ligt in het verlengde van de participatie en maakt daar integraal en essentieel onderdeel van uit. Van begin af aan brengen we stakeholders op de hoogte hoe de participatie is georganiseerd, hoe en wanneer zij bijdragen kunnen leveren, hoe deze worden beoordeeld en wat de voortgang is van het project en proces.

## 6.3 Planning

Na de vaststelling van dit startdocument start de verkenning. Daarbij wordt voornamelijk uitgegaan van de volgende planning:

- |           |   |
|-----------|---|
| Q1/2 2026 | Kennisgeving voornemen en participatie  |
| Q2 2026   | Publicatie concept Notitie Reikwijdte & Detailniveau  |
| Q4 2026   | Publicatie definitieve Notitie Reikwijdte & Detailniveau  |
| Q2/3 2027 | Publicatie ontwerp- voorkeursalternatief en ontwerp-voorkeursbeslissing inclusief plan-MER en overige onderzoeken |
| Q4 2027   | Nemen besluit voorkeursalternatief en voorkeursbeslissing   |

## 6.4 Financiën

De MIRT-spelregels vragen om “75% zicht op bekostiging” met name in relatie tot het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) om te voorkomen dat verkenningen worden gestart die niet tot uitvoering kunnen worden gebracht. Weliswaar zijn aard en inhoud van deze verkenning anders dan een reguliere infrastructuurverkenning maar dit vraagt wel om een eerste beeld van beschikbare middelen en bestuurlijk commitment.

Aan het einde van de verkenning zullen de initiatiefnemers tot bekostigingsafspraken moeten komen over de voorkeursoplossingen voor beide opgaven. De opgave voor de Impuls Leefomgeving betreft primair een publieke investering vanuit de initiatiefnemers waarbij de bestuurlijke ambitie de omvang kan bepalen in combinatie met de inhoudelijke uitwerking van de impuls. Er zijn bij de NOVEX-partners Rijk, Provincie Zuid Holland, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam reguliere “budgetten” om tot dergelijke afspraken te komen. In de verkenning vraagt dit een specifieke activiteit om tot een budget te komen passend bij de benodigde omvang van de impuls leefomgeving. Daarbij wordt ook gezocht naar nieuwe en alternatieve vormen van bekostiging. De opgave voor Ruimtegebrek Haven betreft bij een zeewaartse uitbreiding een business-case die zicht biedt op bekostiging omdat deze voor een belangrijk deel gedekt wordt door de grondexploitatie, maar dat kan bij andere uitkomsten anders zijn. Hiermee is zicht op de gevraagde 75% bekostiging. Ook dit zal verder uitgewerkt worden in de verkenningsfase.

Met de vaststelling van dit startdocument leggen de betrokken partijen vast dat er bestuurlijke bereidheid is om tijdens de verkenning tot bekostigingsafspraken te komen. In het BO-MIRT 2025 maken partijen daarnaast afspraken over de gezamenlijke dekking van de kosten van de verkenning.

# Begrippenlijst

## Alternatief

Een andere mogelijkheid of keuze.

## Bevoegd Gezag

Het bestuursorgaan dat bevoegd is om op grond van de Omgevingswet besluiten te nemen of beschikkingen af te geven. Gelet op de relevante nationale belangen is voor het uitvoeren van deze verkenning de projectprocedure op grond van de Omgevingswet het aangewezen instrument, waarvoor het Rijk optreedt als bevoegd gezag,

## BO MIRT

MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. Elk najaar, na Prinsjesdag, vinden er in alle MIRT-regio's (waaronder Zuidwest Nederland) Bestuurlijke Overleggen (BO) MIRT plaats. Samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in gesprek met regionale bestuurders en worden investeringsafspraken gemaakt.

## Initiatiefnemer

De persoon of organisatie die een project financiert en uitvoert of uit laat voeren. Voor deze verkenning werken Rijk, provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf: het NOVEX-gebied Rotterdamse haven, samen aan de toekomst van het Rotterdamse havengebied. Vanuit deze samenwerking starten deze initiatiefnemers de verkenning.

## MIRT-verkenning

De tweede stap binnen een MIRT-trajectprocedure. Een MIRT-verkenning bestaat uit vier fases: start, analyse, beoordeling en besluitvorming. Het doel van een MIRT-verkenning is om samen met alle betrokken partijen een oplossing te vinden (tot goede besluiten te komen) door een breed onderzoek te doen en een heldere afweging te maken.

## NOVEX-gebieden

De NOVEX-gebieden zijn specifieke regio's in Nederland waar complexe ruimtelijke opgaven samenkomen. In totaal zijn er 16 NOVEX-gebieden, waarvan het NOVEX-gebied Rotterdamse Haven er één van is.

## Opdrachtgever

Een opdrachtgever is een persoon of organisatie die een bepaalde opdracht tot het verrichten van werkzaamheden verstrekt aan een andere (rechts)persoon, de opdrachtnemer. Een opdrachtgever kan ook initiatiefnemer zijn.

## Oplossingsrichting

Een denkrichting voor een mogelijke oplossing van een opgave.

## Plan-MER/plan-mer

Een plan-milieueffectrapport is een milieueffectrapport (MER) bij een vast te stellen plan of programma. De procedure die hierbij hoort, noemen we plan-milieueffectrapportage (mer).

## Projectprocedure

De procedure uit Afdeling 5.2 van de Omgevingswet die waterschappen, provincies en het Rijk moeten toepassen voor het vaststellen van een projectbesluit. Dit kan alleen als het project een publiek belang heeft.

## Verkenning

De verkenning als bedoeld in artikel 5.48 van de Omgevingswet. Door middel van de verkenning vergaart het bevoegd gezag via de projectprocedure kennis en inzicht over de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen, en de mogelijke oplossingen. Op basis hiervan neemt het bevoegd gezag een beslissing over het vervolg.

## Voorkeursalternatief

Het alternatief dat na de verkenning in BO-MIRT-verband wordt gekozen door de bestuurlijke partijen (bestuurders).

## Voorkeursbeslissing

De beslissing als bedoeld in artikel 5.49 van de Omgevingswet van de minister die het aangaat inzake het voorkeursalternatief en het vervolgen van de projectprocedure voor de vaststelling van een projectbesluit ten behoeve van een project van nationaal belang, waarbij rekening wordt gehouden met Afdeling 16.6 van de Omgevingswet.

# Bijlage 1

## Juridische procedure(s) Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving



## 1. Inleiding

In deze notitie geeft de projectgroep Verkenning ruimtegebrek Rotterdamse haven en impuls leefomgeving een beschrijving van de juridische procedure(s) die doorlopen moet(en) worden in het kader van de in NOVEX Rotterdamse haven-verband voorgenomen verkenning naar oplossingen voor het ruimtegebrek in de Rotterdamse haven en impulsen voor de leefomgeving in die regio. In deze notitie wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de te voorziene procedurele stappen in het proces voor de Verkenning (fase 1), te weten: de Startbeslissing, de Verkenning en de Voorkeursbeslissing en de ruimtelijke c.q. omgevingsrechtelijke procedures daarna in fase 2. Deze notitie dient als juridische 'onderlegger' van de in het startdocument voorgestelde beslissingen voor fase 1.

## 2. Plan van Aanpak voorbereiden Startbeslissing

Ten behoeve van het nemen van een startbeslissing in het BO-MIRT (en het daaraan voorafgaande besluit van het BO-NOVEX tot agendering in het BO-MIRT) is door de NOVEX-projectgroep een startdocument opgesteld. In het Plan van Aanpak NOVEX Rotterdamse haven d.d. 10 juli 2025 is beschreven wat de scope van het startdocument zou moet worden, welke kerndocumenten nog meer benodigd zijn en via welk proces deze zullen worden voorbereid. In dat Plan van Aanpak is ook aangegeven dat voor deze verkenning - mede vanwege de nationale belangen – gebruik zal worden gemaakt van de MIRT-systematiek – zodat er een herkenbaar en navolgbaar proces wordt doorlopen.

Deze Verkenning wordt echter uitgevoerd op grond van Omgevingswet, aangezien bij de realisatie van toekomstige oplossingsrichtingen voor de opgaven waarschijnlijk toepassing gegeven zal moeten worden aan het instrument projectbesluit uit de Omgevingswet (Ow) en een Verkenning (op grond van de Ow) een verplicht onderdeel is van de projectprocedure voor een projectbesluit. Gezien de opties die verkend gaan worden, is het mogelijk dat er ook nog andere (lichtere) ruimtelijke instrumenten ingezet moeten worden (in fase 2).

Voor de besluitvorming in het BO-MIRT is de zwaardere projectprocedure het uitgangspunt: een procedure 'afschalen' is simpeler dan 'opschalen'. Daarom wordt het BO MIRT gevraagd in te stemmen met het advies om in de Startbeslissing expliciet te (laten) besluiten tot het door het Rijk uitvoeren van een Verkenning op

grond van de Omgevingswet, omdat het niet wenselijk is dat (het lijkt alsof) er eerst een MIRT-verkenning wordt gedaan en pas daarna een Verkenning ten behoeve van een projectbesluit. In navolgende paragraaf wordt nader ingegaan op het ruimtelijke instrumentarium onder de Omgevingswet en de betrokken bevoegde gezagen.

## 3. Ruimtelijk instrumentarium, bevoegd gezag en procedurestappen

### Ruimtelijk instrumentarium

De projectprocedure uit afdeling 5.2 van de Omgevingswet (Ow) is om een aantal hieronder te noemen redenen de aangewezen procedure voor het uitvoeren van deze voorgenomen verkenning.

In de eerste plaats is de projectprocedure is bij uitstek bedoeld voor complexe, ruimtelijke opgaven met een publiek (nationaal) belang zoals hier aan de orde en sluit deze procedure naadloos aan bij de stappen/fasen van het MIRT-proces. De in NOVEX-verband overeengekomen uit te voeren Verkenning is dan ook de eerste stap in de projectprocedure uit afdeling 5.2 Ow, die leidt tot een voorkeursbeslissing en daarna -waarschijnlijk – tot een projectbesluit (al dan niet gecombineerd met andere ruimtelijke besluiten c.q. instrumenten).

Verder komt de behoefte aan een verkenning naar oplossingen voor het ruimtegebrek in de Rotterdamse haven, die op zichzelf al een nationaal economisch belang heeft, grotendeels voort uit verschillende nationale programma's voor het havengebied (Programma Energiehoofdstructuur (PEH) en ontwikkelingen van (inter)nationaal belang zoals de energie-, grondstoffen- en materialentransitie.

Gelet op deze nationale belangen is de projectprocedure op grond van de Omgevingswet, waarbij het Rijk optreedt als bevoegd gezag (waarover hieronder meer) het aangewezen instrument voor het uitvoeren van deze verkenning. Afhankelijk van de te kiezen voorkeursoplossingen is dat mogelijk op grond van art. 5.46 Ow zelfs verplicht<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Voor een oplossingsrichting met een zeewaartse uitbreiding is het vaststellen van een projectbesluit door de minister van I&W (in overeenstemming met de minister van VRO, verplicht als daarbij sprake is van één van de in artikel 5.46, eerste lid, Ow genoemde projecten (waaronder het realiseren van een vaarweg en het aanleggen of verleggen van een primaire waterkering in beheer bij het Rijk).

De genoemde nationale belangen zijn in ieder geval van voldoende gewicht om - mede gelet op het subsidiariteitsbeginsel uit artikel 2.3 Ow<sup>19</sup> - te onderbouwen dat de Verkenning (en de te nemen voorkeursbeslissing) op rijksniveau wordt geïnitieerd (fase 1). Dat neemt niet weg dat de uitvoering van de verkenning plaatsvindt in nauwe samenwerking met de overige initiatiefnemers binnen NOVEX Rotterdamse haven. Over deze onderlinge samenwerking en de besluitvorming worden afspraken gemaakt in het bestuursakkoord.

Het toekomstige projectbesluit is onder meer de concrete (ruimtelijke) toestemming voor de realisatie van het gekozen voorkeursalternatief voor het project. Met een projectbesluit kan direct het ter plaatse geldende omgevingsplan worden gewijzigd<sup>20</sup>. In het projectbesluit kan ook een (groot) deel van de voor het project benodigde uitvoeringsbesluiten (zoals omgevingsvergunningen/ontheffingen) worden opgenomen (geïntegreerd). Als er separate uitvoeringsbesluiten worden genomen, wat ook mogelijk is, dan is coördinatie daarvan door de minister in sommige gevallen verplicht<sup>21</sup> en anders zeer aan te raden. Welke aanvullende ruimtelijke instrumenten en uitvoeringsbesluiten verder nodig zijn, is sterk afhankelijk van de uiteindelijk gekozen oplossingsrichting.

Dit kan pas goed worden bepaald bij (voorbereiding van) de voorkeursbeslissing aan het einde van de verkenningfase. Daarom zal aan het einde van de Verkenning (fase 1) – naar gelang de uitkomsten - worden bepaald welke instrumenten het meest geschikt zijn om het in de voorkeursbeslissing gekozen voorkeursalternatief ruimtelijk te realiseren (fase 2).

---

<sup>19</sup> Op grond van artikel 2.3, lid 3, Ow oefent een bestuursorgaan van het Rijk een taak of bevoegdheid alleen uit als dat nodig is (a) met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of (b) voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

<sup>20</sup> In de overgangsfase (waarin gemeenten het definitieve omgevingsplan kunnen vaststellen) die tot 2031 geldt, hoeft met het projectbesluit het omgevingsplan niet direct te worden gewijzigd. Dit volgt uit artikel 22.16, lid 1, eerste zin, Ow. Voor zover het projectbesluit in strijd is met het omgevingsplan, geldt het projectbesluit dan als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 22.16, lid 1, tweede zin, Ow). De gemeente moet er dan voor zorgen dat zij het nieuwe deel van het omgevingsplan in overeenstemming brengt met deze omgevingsvergunning. Dit moet uiterlijk aan het einde van de overgangsfase zijn gebeurd of binnen 5 jaar na het vaststellen van het projectbesluit (artikel 4.17 en 22.5 en 22.16, lid 2 Ow).

<sup>21</sup> Zie artikel 5.45, lid 2, en artikel 5.46 van de Ow. Tegen de uitvoeringsbesluiten die met toepassing van de coördinatie-regeling worden genomen, is - net als tegen het projectbesluit zelf - beroep in één instantie mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).

## Bevoegd gezag projectprocedure

Uitgaande van de noodzaak van het projectbesluit als ruimtelijk instrument voor het uitvoeren van een project van nationaal belang, is volgens artikel 5.44, lid 1 Ow de minister 'die het aangaat', in dit geval waarschijnlijk de Minister van I&W, bevoegd om het projectbesluit vast te stellen, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening<sup>22</sup>. Als het toekomstige projectbesluit voorziet in 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een haven' dan is die overeenstemming weliswaar niet vereist (zie artikel 10.3, aanhef en onder d, Omgevingsregeling), maar omdat de te kiezen oplossingsrichting op voorhand nog niet vaststaat, wordt geadviseerd de minister van I&W in deze niet alleen te laten optreden als bevoegd gezag, maar de minister van BZK (thans: de minister van VRO) te laten meebeslissen. In het bestuursakkoord wordt de governance van deze besluitvorming verder uitgewerkt.

## Overdragen bevoegdheid

Het Rijk kan de bevoegdheid om een projectbesluit vast te stellen in beginsel overdragen aan Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie waar het project geheel of in hoofdzaak wordt uitgevoerd, als GS daarmee instemmen (art. 5.44b Ow), maar een dergelijke overdracht ligt in dit geval – gelet op de betrokken nationale belangen – niet voor de hand. Een gemeente kan geen projectbesluit vaststellen. Zij kan wel het omgevingsplan wijzigen om een project ruimtelijk mogelijk te maken (tenzij de minister voor het betreffende project verplicht een projectbesluit moet vaststellen<sup>23</sup>). Daarbij kan de gemeente eventueel gebruikmaken van de mogelijkheid die artikel 5.55 Ow biedt om bij gemeentelijke projecten van publiek belang de projectprocedure (gedeeltelijk) toe te passen. Zoals gezegd ligt dit in dit geval echter niet van de hand, gelet op de betrokken nationale belangen en de mogelijkheid dat de minister van I&W voor een zeewaartse uitbreiding - een van de te verkennen oplossingsrichtingen - verplicht een projectbesluit moet vaststellen. Een zogenoemde door de gemeente te verlenen 'buitenplanse omgevingsvergunning' (artikel 8.0a, lid 2, Bkl) is hier gelet op de reikwijdte van de opgaven waarbij waarschijnlijk bestaande functies (oude bestemmingen) gewijzigd moeten worden, geen optie.

---

<sup>22</sup> In art. 5.44, lid 1 Ow staat nog 'minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar door een herverdeling van taken binnen het kabinet (vanwege de bundeling van beleidsmatige en uitvoerende verantwoordelijkheden), ligt deze taak thans bij de minister van VRO.

<sup>23</sup> Zie deze link voor de projecten waarbij een projectbesluit verplicht is: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/project-besluit/projectbesluit-verplicht/>

De opgave Ruimtegebrek Haven kan – zoals hierboven uitgelegd – een projectbesluit van het Rijk vergen (met de Minister van I&W als bevoegd gezag, in overeenstemming met de Minister van VRO). Om de uitkomsten van de opgave Impuls Leefomgeving ruimtelijk te borgen zal waarschijnlijk ook een wijziging van de omgevingsvisie en/of (onderdelen van) het omgevingsplan van Rotterdam en/of andere gemeenten rondom de haven nodig zijn. Voor die instrumenten zijn de desbetreffende gemeenteraden (in fase 2) bevoegd gezag. Daarom zal aan het einde van fase 1 – naar gelang de uitkomsten van de verkenning – worden bepaald welke elementen vanuit de relevante nationale belangen onder de Voorkeursbeslissing van het Rijk dienen te vallen en welke niet, en welke ruimtelijke instrumenten vervolgens het meest geschikt zijn om (in fase 2) de uitkomsten van beide opgaven te realiseren c.q. ruimtelijk te borgen. Indien nodig, kunnen de andere bevoegde gezagen gebruik maken van het plan-mer dat in het kader van de verkenning is gemaakt. Als te zijner tijd blijkt dat ook nog andere besluiten van andere bevoegde gezagen nodig zijn, dan kunnen die worden betrokken bij fase 2 van de procedure.

### Procedurestappen

De projectprocedure bestaat grofweg uit twee fasen en een aantal stappen<sup>24</sup> waarin op verschillende momenten (formele) inspraak (zienswijzen) mogelijk is.

Participatie is bij complexe trajecten uiteraard van groot belang en dit vormt daarom een integraal onderdeel van de projectprocedure. De wijze waarop stakeholders worden betrokken en welke informatie aan hen ter beschikking wordt gesteld is niet wettelijk bepaald, maar door al in de verkenningsfase te starten met het participatieproces kan iedereen in een vroeg stadium zelf informatie, oplossingen of koppelkansen aandragen en kan het project beter aansluiten bij maatschappelijke behoeften en opgaven

Het gaat om de volgende stappen:

#### **Kennisgeving voornemen (A)**

Met de bekendmaking van de 'kennisgeving voornemen' gaat de projectprocedure van start. Daarin geeft het bevoegd gezag publiekelijk aan dat het een verkenning gaat uitvoeren naar een bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, in dit geval dat zij voornemens is om ruimte te zoeken voor bepaalde activiteiten in het havengebied en tevens maatregelen zoekt ter verbetering van de leefomgeving. In de Omgevingswet is vastgelegd dat het bevoegd gezag eenieder in de gelegenheid moet stellen om mogelijke oplossingen voor de opgave voor te dragen.

<sup>24</sup> Zie voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende stappen: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/projectbesluit/projectprocedure/#h14d4baf3-19e2-4599-a835-84af42229cfb>

#### **Kennisgeving participatie (A)**

Tegelijk met de plaatsing kennisgeving voornemen wordt de kennisgeving participatie bekendgemaakt. In de kennisgeving participatie geeft het bevoegd gezag aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de verkenning worden betrokken. Ter invulling van het participatieproces in deze fase tot en met de voorkeursbeslissing is door het bevoegd gezag een participatieplan opgesteld. Dit plan vormt de basis voor de kennisgeving participatie.

#### **Verkenning (B)**

De Verkenning wordt uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de aard van de opgave, de voor de fysieke leefomgeving relevante ontwikkelingen en de mogelijke oplossingen voor die opgave. Aangezien de oplossingsrichtingen voor beide opgaven mogelijk verschillende plan-mer-plichtige activiteiten bevatten, maakt het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau en een plan-MER onderdeel uit van het proces van de verkenning, evenals een participatieproces. Om ervoor te zorgen dat het plan-MER aan het einde van fase 1 bruikbaar is als onderlegger voor de besluitvorming door meerdere bevoegde gezagen, zal voorafgaand aan de NRD worden gezien of het plan-MER een modulaire opbouw moet krijgen, waarbij eerst een verdieping op nut en noodzaak wordt uitgevoerd en de potentiële raakvlakken tussen de beide opgaves in beeld worden gebracht.

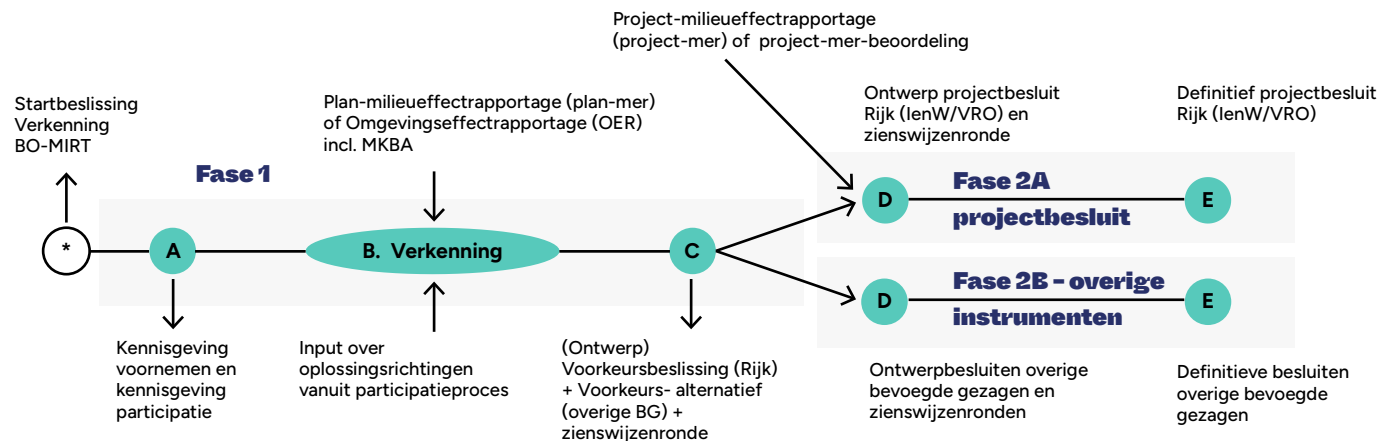
In lijn met het MIRT-spelregelkader wordt tijdens de Verkenning een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd. Ook zal in het kader van de NRD worden overwogen om het plan-MER te verbreden tot een Omgevingseffectrapport (OER)<sup>25</sup> (zie paragraaf 5). Beiden zijn niet wettelijk verplicht, maar ze vergroten wel de transparantie van het (afwegings-)proces om te komen tot een voorkeursbeslissing.

#### **Voorkeursalternatief en Voorkeursbeslissing (C)**

Na het uitvoeren van de verkenning zal – naar gelang de uitkomsten – eerst worden bepaald of er (1) een project uitgevoerd gaat worden, of (2) een oplossing zonder project, of (3) een combinatie van de onderdelen 1 en 2 met de uitvoering van andere projecten, of (4) dat er geen oplossing wordt uitgewerkt<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> In par. 2.4 van het Plan van Aanpak Voorbereiden startbeslissing verkenning ruimtegebrek haven en impuls leefomgeving, 10 juli 2025 wordt gesproken over 'OER/MER'; Een OER is een verbreed MER waarin niet alleen naar milieueffecten wordt gekeken, maar bijvoorbeeld ook naar welzijn, economie, klimaat, mobiliteit, ruimtelijke kwaliteit en circulaire economie. Dit past bij de integrale benadering van de Omgevingswet, waarbij de leefomgeving in zijn geheel wordt beschouwd.

<sup>26</sup> Zie artikel 5.49 Ow.



In de gevallen 1 tot en met 3 wordt vervolgens bepaald welke elementen uit de verkenning vanwege de relevante nationale belangen onder de Voorkeursbeslissing van het Rijk dienen te vallen. De elementen waar geen sprake is van een nationaal belang landen in een Voorkeursalternatief en worden door de overige bevoegde gezagen geborgd via hun eigen ruimtelijke instrumenten.

In veel gevallen is een voorkeursbeslissing niet verplicht (nl. alleen bij de voorbereiding van een projectbesluit voor werken met een nationaal belang waarbij de opgave ziet op de aanleg of uitbreiding van een autoweg, spoorweg of vaarweg<sup>27</sup>). Toch kan het bij complexe ruimtelijke opgaven/verkenningen zoals deze, een meerwaarde hebben om overplicht een voorkeursbeslissing te nemen. Dit maakt het besluitvormingsproces namelijk transparanter en biedt tevens een extra inspraakmoment voor stakeholders. Het komt ook het bestuurlijke proces ten goede, waar in dit geval meerdere bestuursorganen bij zijn betrokken.

Daarom wordt voorgesteld om daarop te anticiperen en in de kennisgeving voornemen uit stap A aan te geven dat er een formele voorkeursbeslissing zal worden genomen. Op een dergelijke Voorkeursbeslissing is afdeling 3.4 Awb van toepassing<sup>28</sup>, wat betekent dat door iedereen zienswijzen kunnen worden ingediend op de ontwerp-voorkeursbeslissing. Bij de vaststelling van de voorkeursbeslissing neemt de minister tegen de ontwerp-voorkeursbeslissing ingediende zienswijzen en adviezen mee (vanuit de betrokken bestuursorganen, de Commissie mer en de wettelijke adviseurs).

<sup>27</sup> Zie artikel 5.46 Ow.  
<sup>28</sup> Zie artikel 16.70 Ow.

Tegen de definitieve voorkeursbeslissing is geen beroep mogelijk en deze is niet rechtstreeks bindend. De inhoud van de voorkeursbeslissing bepaalt welke ruimtelijke instrumenten in fase 2 van de (project)procedure moeten worden ingezet (naast het waarschijnlijke projectbesluit), bijv. een voorbereidingsbesluit, wijziging omgevingsvisie en/of omgevingsplan of nog andere ruimtelijke instrumenten.

Tot slot kan aan het einde van deze fase - tenzij dat al wettelijk verplicht is - een beslissing worden genomen over het toepassen van de coördinatieregeling uit afdeling 3.5 Awb voor de vervolgfase (zie in dit verband verder paragraaf 4 van deze notitie).

### **(Ontwerp)projectbesluit en overige instrumenten (D en E)**

De inhoud van de Voorkeursbeslissing zal mogelijk resulteren in een (ontwerp) project-besluit van het Rijk. De inhoud van het Voorkeursalternatief zal ruimtelijk worden geborgd via instrumenten en procedures van de overige bevoegde gezagen. Het ontwerp-projectbesluit wordt samen met de onderbouwende onderzoeken (bijvoorbeeld een project-MER c.q. mer-beoordeling) ter inzage gelegd (zie ook paragraaf 5). Ditzelfde geldt voor de inzet van de overige instrumenten. Op het ontwerp-projectbesluit (en de eventuele ontwerpvergunningen) kan iedereen een zienswijze indienen. De ontvangen zienswijzen worden betrokken bij de vaststelling van het definitieve projectbesluit en overige instrumenten. Tegen een definitief projectbesluit staat voor belanghebbenden in eerste en enige instantie beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor de overige ruimtelijke instrumenten geldt dat de mogelijkheid om daartegen rechtsmiddelen aan te wenden afhankelijk is van het type instrument dat wordt ingezet.

## 4. Integratie of coördinatie van uitvoeringsbesluiten en rol andere bevoegde gezagen

### Integratie of coördinatie

Artikel 5.52, lid 2, Ow bepaalt dat, voor zover dit uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, het projectbesluit geldt als (a) omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit en (b) als een bij AMvB aangewezen besluit. Dit betekent dat in beginsel alle (maar ook een deel van de) op grond van de Ow benodigde omgevingsvergunningen voor een project integraal onderdeel kunnen uitmaken van het projectbesluit als dat in het projectbesluit wordt bepaald. De bij AMvB aangewezen besluiten die ook integraal onderdeel van het projectbesluit kunnen zijn, staan in artikel 5.7 Omgevingsbesluit (Ob). Het gaat om besluiten tot vaststelling van geluidproductie-plafonds als omgevingswaarde (zie in dit verband ook artikel 5.7a Ob), maatwerk-voorschriften, verkeersbesluiten en onttrekkingen van wegen aan de openbaarheid. In dat geval worden deze besluiten meegenomen in het besluit van het bevoegde gezag, het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan krijgt dan een adviesrecht (zie hierna).

Er kan ook voor worden gekozen om de uitvoeringsbesluiten niet te integreren in het projectbesluit, maar de totstandkoming te coördineren via de coördinatieregeling uit Afd. 3.5 Awb. In dat geval blijft het oorspronkelijke bestuursorgaan – bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning – bevoegd om over deze besluiten te beslissen. De Minister die het projectbesluit vaststelt, wordt dan dus niet tevens bevoegd gezag voor deze uitvoeringsbesluiten. Een derde variant is om de uitvoeringsbesluiten helemaal los te koppelen en later individueel (dus zonder coördinatie) tot stand te laten komen. Het projectbesluit moet daar dan wel voldoende grondslag, maar ook ruimte/flexibiliteit voor bieden.

Momenteel is er in de praktijk nog relatief weinig ervaring opgedaan met het integreren van uitvoeringsbesluiten in een projectbesluit. Er is wel veel ervaring met het toepassen van de coördinatieregeling uit de Awb, waarbij de procedures voor het projectbesluit en de diverse uitvoeringsbesluiten parallel of volgtijdelijk (in clusters) worden doorlopen zodat de procedures worden gestroomlijnd en er voor de buitenwereld een overzichtelijk proces wordt doorlopen. Ook zorgt de bundeling ervoor dat belanghebbenden op de verschillende momenten de met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen stellen of voor de rechter kunnen brengen. Daartoe is wel goed zicht nodig op de (uitvoerings)besluiten die nodig zijn voor de verwezenlijking

van de opgaven. Daarom wordt voorgesteld om pas aan het einde van fase 1 een besluit te nemen over de integratie c.q. coördinatie van uitvoeringsbesluiten en/of (vrijwillige) toepassing van de coördinatieregeling uit Afd. 3.5 Awb.

### Instemming en advies

In artikel 16.20 en hoofdstuk 4 Ow (activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist) en artikel 5.8 Ob (andere activiteiten als bedoeld in artikel 5.7 Ob) is geregeld in welke gevallen de oorspronkelijke bevoegde gezagen of andere bestuursorganen voor de hierboven genoemde besluiten kunnen adviseren over en/of moeten instemmen met het projectbesluit. Voor zover het projectbesluit gaat gelden als omgevingsvergunning voor activiteiten, kan door die organen alleen worden geadviseerd. Een eventueel instemmingsrecht geldt dan niet bij door de minister genomen projectbesluiten (zie artikel 16.20, lid 1, aanhef en onder a, Ow). Bestuursorganen die een adviesrecht hebben voor activiteiten die bij een zeewaartse uitbreiding waarschijnlijk aan de orde zijn, zijn bijvoorbeeld de bevoegde gezagen voor de ontgrondingenactiviteit, de Natura 2000-activiteit, de Flora- en fauna-activiteit. Zie verder hoofdstuk 4 Ob voor de adviesrechten bij diverse Ow-activiteiten.

Bij toepassing van de coördinatieregeling uit Afd. 3.5 Awb blijven de bevoegdheden van de oorspronkelijke bevoegde gezagen in beginsel intact, maar vervult het ministerie van I&W de rol van coördinerend bestuursorgaan dat - in (ambtelijk) overleg met de andere bevoegde gezagen - een tijdpad vastlegt waarbinnen de bevoegde gezagen hun (ontwerp)besluiten moeten aanleveren.

## 5. Milieueffectrapportage

### Plan-mer-plicht

In dit geval is het bevoegd gezag verplicht om ten behoeve van de voorkeursbeslissing een plan-MER te maken omdat een voorkeursbeslissing als bedoeld in artikel 5.49 Ow, op grond van artikel 16.34, lid 2, Ow, wordt aangemerkt als 'plan of programma'<sup>29</sup>. Als de voorkeursbeslissing (en uiteindelijk het projectbesluit) het kader vormt voor te nemen besluiten voor projecten als bedoeld in artikel 16.43, lid 1, Ow (lees: projecten waarvoor een project-MER verplicht is) moet het bevoegd gezag bij de voorbereiding daarvan een plan-MER maken. Een plan-MER is op grond van artikel 16.43, lid 2, Ow ook verplicht als bij de voorbereiding van de voorkeursbeslissing op grond van artikel 16.53c Ow een passende beoordeling moet worden gemaakt.

<sup>29</sup> Ditzelfde geldt voor de omgevingsplanprocedure voor een gemeentelijk project van publiek belang, waarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 5.55 Ow.

Bij een eventuele zeewaartse uitbreiding wordt waarschijnlijk aan beide voorwaarden voldaan. Het projectbesluit/omgevingsplan zal namelijk het ruimtelijke kader zijn voor activiteiten/projecten waarvoor op grond van artikel 16.43, lid 1, Ow in samenhang met hoofdstuk 11 en bijlage V bij het Ob, een project-MER moet worden gedaan. Het gaat namelijk onder meer om een landaanwinning in zee, waarvoor op grond van bijlage V, J13, Omgevingsbesluit (Ob) een project-MER verplicht is.

Bovendien zal voor een landaanwinning ook vrijwel zeker een passende beoordeling moeten worden uitgevoerd, namelijk als de activiteit of het plan significante gevolgen kunnen hebben op Natura 2000-gebieden die niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, wat op zichzelf al de verplichting meebrengt om een plan-MER te maken. Die passende beoordeling dient onderdeel te zijn van de plan-MER.

### Plan-mer-procedure

De eerste stap in de plan-mer-procedure is het (facultatief) opstellen en publiceren van een notitie waarin het bevoegd gezag een voorstel doet voor de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen milieueffectrapport (NRD). De NRD biedt de kaders voor de uit te voeren onderzoeken die een plek krijgen in de plan-MER ten behoeve van de voorkeursbeslissing (zie stap B in paragraaf 3).

Om de plan-mer-procedure effectief te laten zijn ten behoeve van het afwegingsproces voor deze complexe verkenning wordt voorgesteld om zo vroeg mogelijk na te denken over de inrichting van het mer-proces en het afwegingskader voor de beoordeling van de verschillende oplossingsrichtingen/alternatieven.

Over de reikwijdte en het detailniveau van het MER raadpleegt het bevoegd gezag diverse bestuursorganen (art. 16.38 Ow in samenhang met art. 16.36, lid 5, Ow) alsmede andere stakeholders (in het kader van het participatieproces). Als het plan-MER gereed is dient het bevoegd gezag de Commissie mer in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen over het plan-MER. Deze stappen worden allemaal doorlopen gedurende de looptijd van de verkenning in fase 1. Het opgestelde plan-MER inclusief (eventuele) passende beoordeling dient ter onderbouwing van de belangrijkste gevolgen voor het milieu van de verschillende alternatieven en de Voorkeursbeslissing. Daarnaast wordt ook een MKBA opgesteld om andersoortige gevolgen van de verschillende alternatieven in beeld te brengen alvorens de Voorkeursbeslissing wordt genomen.

### MKBA

In lijn met het MIRT-spelregelkader wordt tijdens de verkenning ook een

maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Een MKBA brengt brede welvaartseffecten in beeld, dat wil zeggen de directe en indirecte effecten voor de hele (Nederlandse) maatschappij. Door zoveel mogelijk effecten in geld uit te drukken worden de effecten onderling vergelijkbaar en kan op overzichtelijke wijze inzicht worden gegeven in de maatschappelijke effecten van verschillende oplossingsrichtingen/alternatieven.

### OER

Er kan voor worden gekozen om het plan-MER te verbreden met andere aspecten dan alleen milieueffecten, waardoor dit meer het karakter krijgt van een omgevingseffectrapportage (OER). Deze keuze is onderdeel van het bepalen van de reikwijdte en het detailniveau van de plan-mer.

### Combinatie van plan-MER en project-MER

Er zal worden onderzocht in hoeverre het mogelijk of wenselijk is om in het plan-MER voor de Verkenning ook, eventueel deels, (technische) varianten van de te onderzoeken oplossingsrichtingen te betrekken in het onderzoek. Dit zou betekenen dat het plan-MER (deels) ook als project-MER kan dienen. Het voordeel hiervan is een efficiënter proces door gelijktijdige beoordeling van plan en project (met deels overlappende informatie die kan worden hergebruikt), wat zorgt voor een snellere procedure en lagere kosten. Verder bevordert een gecombineerde mer-procedure een integrale benadering, waarbij de milieueffecten van plan en project in samenhang worden beoordeeld. Een (deels) gecombineerd plan-/project-MER vereist wel dat van de varianten al concrete en gedetailleerde informatie beschikbaar is zodat de milieueffecten daarvan in beeld kunnen worden gebracht.

### Project-mer-procedure

In fase 2 zal – als onderdeel van de uitwerking van de Voorkeursbeslissing – een project-mer worden doorlopen (tenzij in fase 1 reeds een Combi-mer is uitgevoerd). In het project-MER kunnen de nodig varianten van het voorkeursalternatief worden onderzocht. Gelet op de te verwachten complexiteit wordt voorgesteld om ook voor dat project-MER eerst een NRD op te stellen om de reikwijdte en het detailniveau van het project-MER op voorhand goed te kunnen bepalen. Net als bij het plan-MER, zal het bevoegd gezag te zijner tijd ook de Commissie mer en andere bestuursorganen en stakeholders op geëigende momenten in het proces betrekken bij de totstandkoming van het project-MER. Beiden dienen ter onderbouwing van het uiteindelijke projectbesluit en/of andere de ruimtelijke instrumenten.







# Colofon

Dit rapport is een gezamenlijke publicatie van de partners in NOVEX-gebied Rotterdamse haven. Te weten:

Provincie Zuid-Holland

Gemeente Rotterdam

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Ministerie van Klimaat en Groene Groei

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Landbouw Visserij Voedselzekerheid en Natuur

Havenbedrijf Rotterdam

Vastgesteld in het BO-MIRT 5 november 2025.

Meer informatie op [www.novexrotterdamsehaven.nl](http://www.novexrotterdamsehaven.nl)



**NOVEX**  
Rotterdamse haven