

Vergaderjaar 2005–2006

26 401

Vierde Nota Waterhuishouding

27 625

Waterbeleid

Nr. 41

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 december 2005

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹ heeft op 12 oktober 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Schultz van Haegen-Maas Geesteranus van Verkeer en Waterstaat over:

- **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 29 augustus 2005 houdende het kabinetsstandpunt Waterbodems (26 401, nr. 40);**
- **de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat d.d. 23 september 2005 houdende het Saneringsprogramma Waterbodem Rijkswateren 2006–2011 (27 625, nr. 54).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Roefs** (PvdA) merkt op dat het kabinet vooral inzet op het verhogen van het tempo van baggerwerk, in plaats van op het stimuleren van de verwerking van baggerspecie. Beide zaken behoren echter evenveel aandacht te krijgen. Het verlaten van de doelstelling om 20% te verwerken zou kunnen leiden tot verlies van expertise. Hoe denkt de staatssecretaris hierover? De stimuleringsregeling verwerking baggerspecie is nauwelijks benut. Ligt dit misschien daaraan dat het gehanteerde criterium, dat te maken heeft met het percentage zand, uit de tijd is, zodat men bij de toepassing van de nieuwste technieken net niet meer in aanmerking komt voor de stimuleringsregeling? De staatssecretaris heeft het verwijt gekregen dat zij voor haar eigen baggerspecie een intern tarief berekent bij haar eigen baggerdepots, waardoor verwerking van rijksbagger alleen landelijk nog aantrekkelijk is. Kan zij daarop ingaan? Er loopt een proefproject voor de grootschalige verwerking van baggerspecie tot 2009. Het is belangrijk dat de Kamer een tussentijdse rapportage krijgt. Het is in elk geval niet juist om nu al af te zien van de verwerking.

Het accent komt te liggen op toepassing van bagger als bodem en als bouwstof. Een pragmatische aanpak daarbij is goed, maar hoe gaat de staatssecretaris een en ander aan de bewoners in het desbetreffende gebied uitleggen? Hoe komen de regionale bestuursakkoorden tot stand en wie heeft de regie? Goede communicatie is belangrijk in dit verband.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Atsma (CDA), voorzitter, Van Gent (GroenLinks), Timmermans (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Staaij (SGP), Depla (PvdA), Van As (LPF), Mastwijk (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Boelhouwer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Hermans (LPF), Dezentjé Hamming (VVD), Van Hijum (CDA), Roefs (PvdA), Van der Sande (VVD), Lenards (VVD) en Knops (CDA).
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Samsom (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Vos (GroenLinks), Smeets (PvdA), Slob (ChristenUnie), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Van Winsen (CDA), Halsema (GroenLinks), Jager (CDA), Vergeer (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bakker (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Van Dam (PvdA), Van Beek (VVD), Dubbelboer (PvdA), Van den Brink (LPF), Luchtenveld (VVD), Buijs (CDA), Van Dijken (PvdA), Szabó (VVD), Aptroot (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Hoe wil de staatssecretaris de onrust tegengaan die er bestaat bij de slibdepots en de zandwinningslocaties in de uiterwaarden?
In de maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt een scenario geschetst waarvan de natuur sterk zal profiteren. Waarom gaat de staatssecretaris daar in haar brief niet op in?
Hoeveel wordt er op dit moment uitgegeven aan innovatieve projecten, waardoor de sanering goedkoper of sneller zou kunnen verlopen?
Wat gebeurt er als de doelstelling van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in 2027 niet wordt gehaald?

De heer **Koopmans** (CDA) is verheugd over de extra aandacht die het kabinet geeft aan de aanpak van de waterbodems en steunt de keuzes die in dit verband zijn gemaakt. Om de situatie echt te verbeteren is er echter meer nodig, maar daarbij opteert de heer Koopmans niet voor verhoging van de extra bedragen die reeds in de begroting zijn geraamd. De staatssecretaris heeft zelf in haar brief uitdrukkelijk aangegeven dat er aan de kostenkant iets kan worden gedaan, maar het kabinet doet te weinig met bepaalde opmerkingen uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse, waaronder die over slimmer aanbesteden en werk met werk maken, zoals bij Ruimte voor de Rivier. De staatssecretaris moet verbetering van de waterbodems meegeven als expliciet nevendoeel bij de uitvoering van dergelijke projecten. Ook de opslag en verwerking van bagger kunnen veel goedkoper, maar de brief van de staatssecretaris stelt op dat punt teleur. De sector roept al jarenlang om eenvoudiger regels, maar de staatssecretaris komt met niet veel meer dan projectgroepen en oplossingen die in de verre toekomst liggen. De externe analyse van de regels rond de Maaswerken geeft wat dat betreft een onthutsend beeld. Er is nu een oplossing gevonden voor de problematiek rond de Rijkse Bemden in Beesel, maar het is natuurlijk aan niemand uit te leggen dat bagger, waarvan het volgens de regels niet was toegestaan om het links van de Maas te hebben liggen, met overheidsgeld naar de overkant van de Maas wordt gebracht en daar nu naast een ander dorp komt te liggen. Er blijft dus sprake van een onontwarbare kluwen regels, nadere regels, circulaire en besluiten. Vóór 1 juli 2006 moet er daarom een pakket aan voorstellen ter vermindering van regels op het gebied van waterbodems aan de Kamer worden voorgelegd.

De motie-Herrebrugh was bedoeld om hergebruik te stimuleren, maar de stimuleringsregeling werkt niet. Bovendien maakt de tariefstelling van de rijksdepots concurrentie onmogelijk, laat staan dat innovatie in alternatieve verwerkingsmethoden wordt bevorderd. Er moet sprake zijn van vergelijkbare marktomstandigheden, waarin verwerking kan plaatsvinden. Rijkswaterstaat lijkt op dit dossier weinig aanspreekbaar, en daarmee is de uitvoering van de motie-Herrebrugh op een dood spoor beland. Ervaart de staatssecretaris dit ook zo, en zo ja, wat gaat zij daaraan doen?

De heer Koopmans vindt dat de staatssecretaris medeverantwoordelijkheid draagt voor het beperken van het gebruik van primaire delfstoffen door het bevorderen van hergebruik en verzoekt haar, een extern onderzoek te laten uitvoeren naar de mogelijkheden om het beleid op dit punt te veranderen. Daarbij valt met name te denken aan de privatisering van de depots. De vrijkomende middelen kunnen elders worden ingezet of voor extra baggerinspanningen worden gebruikt.

Hoe wordt de meevaller van 30 mln. waarvan recentelijk bij een aanbesteding sprake was, aangewend?

Volgens de heer **De Krom** (VVD) heeft de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) duidelijk aangetoond dat het loont om het tempo van de baggerwerkzaamheden te verhogen. Het is dan ook een goede zaak dat de staatssecretaris dit instrument van de MKBA heeft ingezet. Bestuurlijke akkoorden over de aanpak van de bestemmingsproblematiek zouden onder meer moeten leiden tot extra regionale depot-

capaciteit. Wanneer worden de effecten daarvan zichtbaar? Het is de bedoeling dat de verschillende wetten en regels op het gebied van waterbodems worden samengebracht in de nieuwe Waterwet. Wanneer krijgt dit zijn beslag?

Het is belangrijk om vol in te zetten op gebruik van secundaire bouwstoffen. De heer De Krom verwacht daarom van de staatssecretaris dat zij daarin een actief beleid voert, samen met haar collega van VROM. Dit loont de moeite, want uit onderzoek blijkt dat de directe toepassing van bagger als bodem- of bouwstof een zeer gunstige kosten-batenverhouding heeft.

Hoe gaat de staatssecretaris bevorderen dat nieuwe technieken ook daadwerkelijk worden toegepast?

In de brief staat dat de structurele extra inzet voor baggerwerken voor de rijkswateren niet eerder dan in 2008 zal kunnen starten. Waarom duurt dit zo lang?

De voorgestelde maatregelen zijn pas het begin van een lange weg. De precieze invulling van de financiële middelen moet nog worden vastgelegd. Elke euro moet daar worden ingezet, waar deze inzet het meest effect sorteert. De aanpak van baggerachterstanden mag niet verzanden in ellenlange procedures en onderzoeken op regionaal of landelijk niveau. De heer De Krom steunt de voorgestelde aanpak.

Het opvoeren van het baggertempo leidt tot toename van de hoeveelheid bagger die moet worden opgeslagen. Is daarvoor op korte termijn ruimte beschikbaar? Provincies en gemeenten spelen op dit gebied een belangrijke rol. Welke maatregelen kan het kabinet nemen om de aanwijzing van depots te bevorderen?

Volgens het kabinet zouden reeds bestaande zandputten in de uiterwaarden een rol kunnen spelen bij de uitbreiding van het aantal depots. Hoe verhouden deze maatregelen zich tot de eisen ingevolge de KRW? Is het zeker dat deze maatregelen straks niet zullen moeten worden teruggedraaid? Het watersysteem moet volgens de KRW uiterlijk in 2027 op orde zijn, maar in het huidige tempo is de huidige saneringsopgave niet vóór 2039 gereed. Kunnen de eisen die worden gesteld in de KRW met de huidige plannen inderdaad worden gehaald? Hoe gaat men in het buitenland met deze problematiek om, en is het Nederlandse beleid daarmee in lijn? Als dat niet het geval is, waar liggen dan de verschillen?

Wat betreft de binnenvaart wordt gewacht op een beleidslijn uit Brussel. Het lijkt raadzaam om in Nederland niets te doen voordat deze beleidslijn Europabreed wordt ingevoerd. De Nederlandse binnenvaart is binnen Europa zeer groot, en zal waarschijnlijk op grote schaal te maken krijgen met Europese heffingen. Het principe «de gebruiker betaalt» geldt ook hier, maar er moet wel aan enkele harde randvoorwaarden worden voldaan: de systeemkosten mogen niet te hoog zijn, de techniek moet bewezen zijn en de middelen moeten worden geoormerkt.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** merkt op dat het niet zo is dat met de uitvoering van alle plannen wordt gewacht tot 2008. Zo is er voor de scheepvaart reeds geld vrijgemaakt om het baggertempo te verhogen. Voor baggerwerken in het kader van de KRW en het Nationaal Bestuursakkoord Water zal dat gebeuren tegelijkertijd met het maken van de stroomgebiedbeheersplannen. Dan kan namelijk worden gezien welke maatregelen de beste effecten hebben en het meest kosteneffectief zijn.

De keuze om niet meer vast te houden aan de verwerkingsdoelstelling van 20% is mede ingegeven door de wens om het baggertempo te verhogen. Daarmee is niet gezegd dat de overheid niet meer hecht aan verwerking. Hergebruik is echter geen doel, maar een middel. Bij het opvoeren van het baggertempo wordt gezien met welke methode op korte termijn het meest kan worden bereikt. Dat kan onder meer door versoepeling van de regels,

maar ook door opslag. Gezien de grote achterstanden heeft het opvoeren van het baggertempo de hoogste prioriteit. Om binnen het beperkte baggerbudget zoveel mogelijk te kunnen doen, wordt bezien wat de meest kosteneffectieve methode is om de baggerspecie te bestemmen. De staatssecretaris blijft streven naar meer kosteneffectieve innovaties voor hergebruik. De meeste baggerspecie is schoon genoeg om op de bodem te worden toegepast, en hoeft niet te worden opgeslagen. In 2004 moest 3 miljoen kuub van de in totaal 30 miljoen gebaggerde kuub worden gestort. De verwerkingsdoelstelling van 20% uit de Vierde Nota Waterhuishouding is alleen van toepassing op de niet-verspreidbare, dat wil zeggen sterk verontreinigde baggerspecie. Van de totale hoeveelheid baggerspecie zou dus volgens de doelstelling 2 à 3% moeten worden verwerkt. Dit percentage zal afnemen, omdat er als gevolg van de maatregelen op grond van de KRW steeds minder sterk verontreinigde bagger in de Nederlandse wateren zal voorkomen.

Bij het vaststellen van maatregelen in het kader van de KRW zal telkens worden aangegeven wat haalbaar is tegen reële kosten. Op een aantal punten zal het niet mogelijk zijn de doelstelling vóór 2027 te realiseren. Dit hoeft niet per se voor baggeren te gelden, omdat het kabinet vóór die tijd kan besluiten tot een extra inzet. Als een lidstaat onevenredig hoge kosten zou moeten maken om een van de doelstellingen te verwezenlijken, is het op grond van de KRW mogelijk om uitstel te krijgen. Ook een doelverlaging behoort tot de mogelijkheden.

De verwerking van baggerspecie door marktpartijen is achtergebleven bij de verwachtingen. Dat is één van de redenen waarom het budget voor het laatste jaar van de stimuleringsregeling wordt ingezet voor extra baggeren. Er is door de Kamer een verband gelegd tussen het gebrekkig werken van de stimuleringsregeling en de tarieven van de rijksdepots. Welnu, baggeren is een publieke taak. De rijksdepots zijn destijds met instemming van de Kamer aangelegd wegens onvoldoende aanbod aan opslag- en verwerkingscapaciteit uit de markt. De depots van het rijk omvatten ongeveer 60% van de markt. In deze rijksdepots wordt bagger gestort uit rijkswateren. De andere overheden maken gebruik van regionale depots. Rijkswaterstaat heeft zelf in de rijksdepots geïnvesteerd, en betaalt daarom aan zichzelf geen integraal storttarief, want dan zou men de investeringskosten nogmaals bij zichzelf in rekening brengen. Privatisering van de rijksdepots zal waarschijnlijk een ongewenste kostenverhoging van de opslag met zich brengen, omdat er sprake is van een onzekere markt; het jaarlijkse aanbod van baggerspecie bij de depots fluctueert zeer sterk. Voor een private partij spelen ook risico en winst een rol. De staatssecretaris is overigens bereid om te laten onderzoeken of private opslag tot efficiencyverhoging kan leiden.

De baggerspecie uit rijkswateren wordt in principe niet opgeslagen in regionale depots, zodat er geen sprake van is dat de omgeving wordt opgezaaid met de problemen van het baggeren in rijkswateren. In de regionale depots wordt voornamelijk de bagger opgeslagen uit wateren die worden beheerd door de andere overheden. Er is in Nederland sprake van een duidelijke scheiding tussen enerzijds regionaal waterbeheer, waarvoor de waterschappen, en in een enkel geval de gemeente, verantwoordelijk zijn en anderzijds het nationale waterbeheer. Bij dit gescheiden beheer behoort ook de verantwoordelijkheid voor de eigen opslag van baggerspecie. Omdat alle partijen het baggertempo willen verhogen, is in de convenanten met de provincies en de regionale waterbeheerders geregeld dat men in geval van onvoldoende regionale opslagcapaciteit tijdelijk in de rijksdepots kan storten. Men dient echter uiteindelijk wel de eigen regionale opslaglocaties te realiseren. De provincie speelt hierin een rol op grond van haar taak op het gebied van de ruimtelijke ordening. In laatste instantie kan de minister van VROM in de toekomst gebruik maken van zijn aanwijzingsbevoegdheid.

De motie-Herrebrugh had betrekking op de stimuleringsregeling voor de

verwerking van baggerspecie, welke regeling drie jaar van kracht geweest, en op de aanbesteding van de proef met grootschalige verwerking van baggerspecie. In het kader van de stimuleringsregeling zijn van juli 2002 tot juli 2005 achttien aanvragen voor subsidie toegekend. Vier aanvragen zijn na de subsidietoekenning alsnog ingetrokken. In totaal is er voor veertien projecten 1,1 mln. subsidie toegekend. Dit is een zeer klein deel van het totaal beschikbare subsidiebedrag. Om die reden zal het resterende deel van het budget worden gebruikt om het baggertempo verder op te voeren. Volgens de staatssecretaris vormen de criteria van de stimuleringsregeling geen belemmering; alle technieken zijn toegestaan en de regeling is in samenspraak met marktpartijen tot stand gekomen. De eisen waaraan de producten moeten voldoen, zijn de bestaande milieueisen op grond van het Bouwstoffenbesluit.

De proef grootschalige verwerking is in 2004 aanbesteed. Inmiddels is in de praktijk wel duidelijk geworden dat verwerking niet de verwachte resultaten oplevert op het gebied van kosteneffectiviteit, doelmatigheid en milieurendement. De tussenevaluatie van de aanbesteding van de grootschalige proef zal aan de Kamer worden toegestuurd.

De kennis over baggerverwerking bij Rijkswaterstaat zal worden onderhouden, ook nu de doelstelling van 20% hergebruik is losgelaten. Baggeren voor de natuur is opgenomen in de KRW. In projecten als Ruimte voor de Rivier en Maaswerken wordt bovendien verbetering van de bodemkwaliteit als opdracht meegegeven aan de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Het zullen vooral de regio's zijn die meer gaan baggeren, want zij hebben lange tijd weinig gedaan aan hun opgave. De regio's zijn blij met de stimuleringsregeling SUBBIED en met het vervolg daarop uit het verwerkingsbudget.

Bijna geen enkel Europees land heeft een zo grote opgave als Nederland. Alleen België en Duitsland hebben wellicht een vergelijkbare problematiek. In België is het beleid gericht op het zoveel mogelijk toepassen van baggerspecie, zowel voor de bodem als in bouwstoffen. Het is de staatssecretaris niet bekend dat er in het buitenland sprake is van een verwerkingsdoelstelling.

Het kabinet streeft naar vereenvoudiging van regelgeving. De regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De vereenvoudiging van de regelgeving is onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de Beleidsbrief Bodem. De staatssecretaris van VROM heeft de Kamer afgelopen zomer over de voortgang daarvan geïnformeerd. In het algemeen overleg van 15 september 2005 over bodembeleid heeft hij de Kamer toegezegd dat een en ander gepland staat voor 1 januari 2007.

In de kwestie van de Rijkse Bemden is geprobeerd te handelen conform de wet en conform de wensen van de meest betrokken partijen. De oplossing is tot stand gekomen in overleg met de provincie Limburg en Natuurmonumenten. De staatssecretaris zal nagaan hoe Rijkswaterstaat Limburg over deze kwestie uitleg geeft aan de burger en of deze uitleg duidelijk genoeg is.

Over de aanbestedingsmeevaller van 30 mln. merkt de staatssecretaris ten slotte op dat het in de begroting vermelde bedrag van 80 mln. inclusief voorbereiding en BTW is. Het in Cobouw vermelde bedrag van 48,7 mln. is echter exclusief BTW en voorbereiding. Er is wel sprake van een aanbestedingsvoordeel, maar slechts van 3 mln. Nadat er met de aannemer is overlegd en nadat de resterende risico's zijn ingeschat, kan worden bepaald of de meevaller kan worden ingezet voor de realisatie van andere depotcapaciteit.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Roefs** (PvdA) vindt het antwoord van de staatssecretaris op het gebied van het verwerking van baggerspecie onbevredigend. Tijdens dit overleg is weer gebleken dat de Kamer de verwerking heel belangrijk vindt. Ook in het veld bestaat er onvrede over de mogelijkheden voor verwerking. Dit heeft onder meer te maken met de tarieven van de depots. Kan de staatssecretaris de knelpunten op een rijtje zetten en bezien wat er op het gebied van verwerking mogelijk is?

De heer **Koopmans** (CDA) is niet tevreden over de inzet van de staatssecretaris op het gebied van verwerking van baggerspecie. De lage tarieven van de rijksdepots dragen er naar zijn mening toe bij dat het hergebruik niet van de grond komt. Wil de staatssecretaris daarom een extern onderzoek laten uitvoeren naar de vraag of privatisering verwerking en hergebruik kan bevorderen? Daarbij kunnen ook de kosteneffectieve exploitatie en tariefstelling worden betrokken.

De heer **De Krom** (VVD) steunt de suggestie om onderzoek te laten verrichten naar de mogelijkheden van privatisering. Dit zou moeten leiden tot meer kosteneffectiviteit en meer kansen voor verwerking. Het gebruik van secundaire bouwstoffen wordt belemmerd door de regelgeving. In overleg met de staatssecretaris van VROM dient hieraan iets te worden gedaan.

De **staatssecretaris** merkt op dat het beeld rond de verwerking minder negatief is dan hier en daar wordt gesuggereerd. 90% van de bagger in Nederland hoeft niet te worden gestort. 10% wordt gestort, en daarvan komt eventueel 20% voor verwerking in aanmerking. Het gaat dus in totaal om 2 à 3% van de bagger, maar een groot deel van het budget wordt wel daaraan besteed. De markt maakt op dit moment de gewenste verwachtingen niet waar dat verwerking een concurrerend alternatief is voor storten. Naar aanleiding van de aan de Kamer toegezegde tussen-evaluatie van de aanbesteding van de proefneming met grootschalige verwerking van baggerspecie zal dan desgewenst verdere discussie kunnen plaatsvinden. Er zal een extern onderzoek worden uitgevoerd naar de effecten van en de mogelijkheden tot privatisering van de rijksdepots. De staatssecretaris zal erop toezien dat Rijkswaterstaat zorgt voor een goed communicatiekader rond de kwestie van de Rijkse Bemden. Ook zal zij proberen, in overleg met de staatssecretaris van VROM, om belemmeringen in de regelgeving voor het gebruik van secundaire bouwstoffen zo snel mogelijk weg te nemen.

Toezeggingen

- De staatssecretaris zal de druk op de ketel houden om per 1 januari 2007 te komen tot vereenvoudigde regelgeving op het gebied toepassing van bagger en bodem of als bouwstof;
- in overleg met Rijkswaterstaat zal worden bezien hoe er duidelijke uitleg kan worden gegeven over de kwestie rond de Rijkse Bemden;
- de Kamer ontvangt een evaluatierapport over de proef met grootschalige verwerking van baggerspecie;
- de staatssecretaris zal een extern onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van privatisering van de baggerdepots laten verrichten en de Kamer ontvangt de uitkomsten van dit onderzoek.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Atsma

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Roovers