

Vergaderjaar 2001–2002

26 401

Vierde Nota Waterhuishouding

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER- STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2002

In 1999 heb ik samen met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het initiatief genomen voor een integrale aanpak van de waterbodempromblematiek in de vorm van een Tienjaren-scenario Waterbodems.

In een voortgangsrapportage in 2000 berichtte ik u dat bestuurlijke samenwerking tot stand was gekomen voor de vormgeving van het Tienjaren-scenario Waterbodems (TK, verg.jr. 1998–1999, 26 401, nr. 10). Bij brief van 5 maart 2002 (VW-02-183) heb ik u de resultaten van deze samenwerking toegezonden, te weten:

- een basisdocument met een integraal overzicht van de opgave voor waterbodems;
- een advies van het Bestuurlijk Overleg Tienjarenscenario Waterbodems onder leiding van gedeputeerde Verheijen van de provincie Noord-Brabant aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en aan mij.

In de brief gaf ik aan dat het advies een aanleiding vormde om het thema waterbodems in het Kabinet aan de orde te stellen. Dit is onlangs gebeurd. Graag bied ik u namens het Kabinet een reactie op het Tienjaren-scenario Waterbodems aan.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries

TIENJARENSCENARIO WATERBODEMS

KABINETSREACTIE

Met de Vierde Nota Waterhuishouding kondigde de regering een Tienjarensценario Waterbodems aan (TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 401, nrs. 1, 2 en 10). Op 5 maart 2002 ontving u het basisdocument Tienjarensценario Waterbodems alsmede een advies hierover van het bestuurlijk overleg Tienjarensценario Waterbodems onder leiding van gedeputeerde drs. L. H. J. Verheijen (Noord-Brabant). In het navolgende geeft het kabinet een reactie op dit advies.

Recente hoogwaters en wateroverlast als gevolg van overvloedige regenval brengen de noodzaak om tijdig en voldoende te baggeren nog eens onder de aandacht. Nederland is één grote delta waar voortdurend aangevoerd sediment bezinkt. Baggeren is niet alleen noodzakelijk de waterafvoer, maar ook voor de scheepvaart en voor een scala aan andere functies van watersystemen. Het baggeren van de Nederlandse wateren is daarmee een overheidstaak van vitaal belang.

Waterbodems van de te baggeren watersystemen zijn veelal verontreinigd door lozingen in het verleden. Door gebrek aan adequate bestemmingen kan niet in het gewenste tempo worden gebaggerd. In 1993 zette het kabinet een strategie in waarin als belangrijke oplossing gekozen werd voor de aanleg van grootschalige stortplaatsen voor verontreinigde baggerspecie. Die oplossing is nu deels gerealiseerd, terwijl meer recent vervolgstappen zijn gezet gericht op verwerking en hergebruik van verontreinigde baggerspecie. Het kabinet heeft onder meer een belasting ingevoerd op het storten van reinigbare specie en extra middelen beschikbaar gesteld voor verwerking van baggerspecie tot bouwgrondstof (TK vergaderjaar 2000–2001, 26 401, nr. 25; TK, vergaderjaar 2001–2002, 26 401, nr. 27). In de Vierde Nota Waterhuishouding zijn specifiek voor de waterbodems doelen en acties geformuleerd, waarbij het accent ligt op het realiseren van voldoende bestemmingen op de korte termijn, inclusief verwerking, met als uiteindelijk doel het weer bruikbaar zijn als waardevolle grondstof.

Een samenhangend beeld en landsdekkend plan voor een adequate aanpak ontbrak evenwel tot nu. Met de totstandkoming van het basisdocument Tienjarensценario Waterbodems «Bagger in Beeld» is nu wel landsdekkend de omvang van de te baggeren waterbodems in kaart gebracht. Gebleken is dat al geruime tijd jaarlijks minder wordt gebaggerd dan er aan sediment wordt aangevoerd en dat daardoor de baggeropgave groter is dan eerder werd aangenomen. Er is een omvangrijke «baggervoorraad» die bestaat uit achterstanden in onderhoud en ernstig verontreinigde waterbodems die gesaneerd moeten worden.

Hierover heeft het bestuurlijk overleg Tienjarensценario Waterbodems onlangs het advies «Worden we de Bagger de Baas?» uitgebracht. Daarin worden voorstellen gedaan voor een gezamenlijke programmatische aanpak. Het bestuurlijk overleg stelt voor om deze voorraad op een gezamenlijke wijze, met een uitgekend baggerbeleid en inzet van alle betrokken overheden binnen een generatie beheersbaar te maken. Voor deze periode is dan wel een beduidend hogere inzet nodig van alle betrokken partijen dan nu het geval is.

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het bestuurlijk advies en deelt de maatschappelijke zorg over de aard en omvang van de baggeropgave. De nadelige effecten van de achterstand zijn voor de samenleving nu reeds voelbaar. Het kabinet erkent de waarde van de

beleidsaanbevelingen uit het advies van het bestuurlijk overleg zoals opgenomen in de bijlage. Deze aanbevelingen zijn beslist agendastellend voor de nabije toekomst. Aan veel van deze beleidsaanbevelingen wordt reeds gewerkt. Voor andere geldt, dat daarover thans geen besluit kan worden genomen; dit geldt voor de aanbevelingen over de toekenning van financiële middelen in het kader van ICES-3. Verder vergen sommige beleidsaanbevelingen een nadere uitwerking voordat tot beleidsontwikkeling kan worden besloten. Intussen zet het kabinet het in gang gezette beleid met kracht voort met betrekking tot realisatie van voldoende depot- en verwerkingscapaciteit, inclusief afspraken over de benutting van bestaande en te realiseren capaciteit, en het hergebruik van baggerspecie als bodem.

Bij het Tienjarensценario Waterbodems is een duidelijke bereidheid gebleken tot bestuurlijke samenwerking om de waterbodempromblematiek aan te pakken. Het kabinet acht het wenselijk dat de organisatie van deze samenwerking wordt bestendig en verdiept. Daarmee kan een kosten-effectieve aanpak gestalte krijgen. Daarom is het bestuurlijk overleg onder leiding van de heer Verheijen verzocht voorstellen te doen voor een landsdekkend programma en een werkstructuur. Daarenboven erkent het kabinet de samenhang in de beleidsaanbevelingen en de samenhang met andere beleidsterreinen en vindt het noodzakelijk om hieraan gecoördineerd met alle betrokken partijen een vervolg aan te geven. Het kabinet zal dan ook periodiek over de voortgang aan de Tweede Kamer rapporteren.

In 1998 heeft het kabinet 600 miljoen gulden als impulsmiddelen geoormerkt voor waterbodems in Rijkswateren, regionale wateren en gemeentelijke wateren voor de periode tot 2010. Hiervan is 115 miljoen gulden bestemd voor additionele stortcapaciteit, intensivering van regionale waterbodemsanering en baggerplannen voor het bebouwde gebied (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 017, nr. 11). Verder is 160 miljoen gulden bestemd voor de verwerking en reiniging van verontreinigde baggerspecie (Tweede Kamer vergaderjaar 2000–2001, 26 401, nr. 25). Nu het tekort aan bestemmingen voor verontreinigde baggerspecie is verminderd, is het reëel dat het baggeren zelf nu krachtdadig ter hand wordt genomen.

In lijn met het bestuurlijk advies heeft het kabinet daarom nu besloten de resterende € 150 miljoen in te zetten voor het inlopen van achterstanden in het noodzakelijke baggerwerk in de periode tot en met 2006. Hierbij wordt er op gewezen dat iedere waterbeheerder verantwoordelijk is en blijft voor de baggerwerken in de eigen watersystemen. Een deel van de middelen zal worden ingezet als impuls voor de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk in bebouwd gebied door middel van een tijdelijke bijdrageregeling. De totale omvang van de regeling kent een maximum van € 85 miljoen. Deze middelen worden toegevoegd aan de begroting van Verkeer & Waterstaat. Een rijksbijdrage wordt beschikbaar gesteld op voorwaarde van bijdragen door andere overheden. Zo wordt een multiplier-effect gegenereerd. De percentuele rijksbijdrage per baggerplan zal nader worden bezien. In 2002 werkt een commissie van betrokken overheden de bijdrageregeling inclusief multiplier uit. Bij de beoogde regeling gaat het kabinet ervan uit dat de gelden centraal worden beheerd en dat bij ieder baggerproject een aparte beoordeling plaats vindt. De overige middelen uit ICES-2 worden bestemd voor waterbodemsaneringen in rijks- en regionale wateren. Deze middelen worden toegevoegd aan de begroting van respectievelijk Verkeer & Waterstaat en VROM.

Het basisdocument en bestuurlijk advies Tienjarensценario Waterbodems maken duidelijk dat gedurende geruime tijd een hoger baggertempo nodig is en dat structurele verhoging van de baggerbudgetten van de betrokken overheden vereist is om een beheersbare situatie te bereiken. Hierbij zal, afhankelijk van keuzen van die overheden, gaandeweg een risico ontstaan van een verhoging van de lokale lastendruk. Het huidige kabinet laat de oordeelsvorming hierover aan het volgende kabinet. Daarbij zal, naast de eerdergenoemde opdracht aan het bestuurlijk overleg onder leiding van de heer Verheijen, gebruik kunnen worden gemaakt van de uitkomsten van een op korte termijn te starten gezamenlijke studie naar de baten van het (verhogen van het tempo van) het baggeren van Nederlandse wateren, waarbij uitgegaan zal worden van de inventarisatie van het Tienjarensценario Waterbodems. Onderzocht zal daarbij worden:

- wat maatschappelijke en financiële baten van baggerwerk zijn en waar deze neerslaan om een goede prioriteitstelling te ondersteunen;
- of kosten te beperken zijn door efficiency- en schaalvoordelen;
- of partijen die baten genieten (voldoende) bijdragen aan de kosten;
- en in welke mate samenloop mogelijk is met andere initiatieven zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en «waterbeheer in de 21e eeuw».

Aanbod

- k. Een onverminderde inzet op preventie van waterbodem-verontreiniging door aanpak van (bovenstroomse) bronnen van verontreiniging is gewenst.
- l. Door een functiegerichte benadering bij onderhoud en sanering van waterbodems moet meer gericht worden gebaggerd zodat financiële middelen zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet.

Hergebruik

- m. Bij de herziening van het beleid voor verspreiding van baggerspecie op het land moet worden erkend dat:
 - een groot deel van de onderhoudsbaggerspecie thans wordt verspreid, zodat een aanpassing van verspreidingscriteria kan leiden tot grote afzetproblemen;
 - er ondertussen een toenemende spanning optreedt tussen de wens om gelijkblijvende of grotere hoeveelheden te verspreiden op land en de zorg voor de risico's hiervan voor diergezondheid, voedselveiligheid en ecosystemen.
- n. Het hergebruik van waterbodems als (water)bodem of als bouwstof moet een impuls krijgen door de uitwerking van actief waterbodembeheer voor andere watersystemen dan de grote rivieren waarmee een verantwoorde inzet van bagger mogelijk wordt, zoals bij de herinrichting van plassen en realisatie van (natte) natuur.

Verwerking

- o. Teneinde de stimuleringsregeling voor verwerking van baggerspecie ten volle te kunnen benutten is het gewenst om, samen met marktpartijen en in aanvulling op de locatie in Zeeland, één of meer locaties te vinden en tot ontwikkeling te brengen voor verwerkingsinstallaties van voldoende omvang.
- p. Thans bereidt het Rijk de toekenning van ICES-3 middelen voor. Aanbevolen wordt om deze middelen zeker te stellen voor waterbodems en vervolgens in te zetten voor een verhoogd aandeel van verwerking van baggerspecie.
- q. Het is gewenst een visie te formuleren op de gewenste ontwikkeling van de markten voor eenvoudige en geavanceerde verwerkingsopties, inclusief tussenopslag. Hierbij moet goede aansluiting worden gevonden bij de verwerking van andere afvalstromen en bij vernieuwingen in het (bouw)grondstoffenbeleid.
- r. De ontwikkeling van de markt voor producten van baggerspecieverwerking moet worden bevorderd door:
 - Het tot stand brengen van milieuhygiënische en bouwtechnische kwaliteitsborging, en vervolgens certificering van producten uit verwerkte baggerspecie.
 - Het gebruik van grondbanken te bevorderen om de vraag naar en het aanbod van producten uit baggerspecie beter op elkaar af te stemmen.

- Het waar mogelijk voorschrijven van de producten uit verwerkte, in eigen beheersgebied opgebaggerde specie in eigen werken van overheden.
- Het scheppen van voldoende mogelijkheden voor het storten van residuen van derden in overheidsdepots.
- Het bevorderen dat aanbieders van baggerspecie, bijvoorbeeld in convenanten, hun krachten bundelen om daarmee kostenverlaging mogelijk te maken.

Storten

- s. Vanwege de grote regionale knelpunten in de regio's Noord-Holland/ Utrecht, Limburg en Noord-Nederland wordt aanbevolen om de voorwaarden te formuleren waaronder geografische herkomstbeperkingen van bestaande depots kunnen worden opgeheven.
- t. Omdat ook bij optimale inzet op verwerking er duurzaam depotcapaciteit nodig blijft voor niet verwerkbare specie en residuen van verwerking, is het raadzaam nu reeds voorbereidingen te treffen voor dergelijke depotcapaciteit voor de periode na 2005, inclusief de mogelijke benutting van open putten.

Overige aandachtspunten

- u. Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de werkingssfeer van regelgeving rond waterbodems waardoor ontwikkelingen vertragen, in het bijzonder bij hergebruik als bodem. Dergelijke punten, inclusief die op het gebied van normering en beoordeling, moeten worden opgespoord en benoemd. Afhankelijk van de aard hiervan:
 - zal bestaande regelgeving moeten worden verduidelijkt, gevolgd door een gericht communicatie-initiatief;
 - zullen deze door aanpassing van regelgeving/normering moeten worden opgelost.
- v. In gebieden of op beleidsterreinen waarin concrete doelstellingen worden geformuleerd voor de diepte of kwaliteit van watersystemen moet de baggeropgave van meet af aan een integraal onderdeel van de plan- of beleidsvorming zijn.
- w. Bij het ontwerp van financiële regelingen voor waterbodems moet effectiviteit vooropstaan, in het bijzonder door de regelingen te richten op bepaalde sectoren of gebieden. Bij investeringen in bepaalde gebieden of sectoren zijn bovendien vaak meerdere financiële bijdrageregelingen van toepassing. Bij ontwerp of aanpassing van dergelijke regelingen is het van belang om het mogelijk te maken de financiële bijdrageregelingen te bundelen ten behoeve van een maximaal effect.
- x. Er vindt thans door diverse instanties beleidsonderbouwend onderzoek plaats. Het verdient aanbeveling om dergelijk onderzoek in de toekomst steeds op basis van gemeenschappelijke beleidsvragen op te zetten en meer in samenwerking uit te voeren. Hierbij moet veel aandacht worden geschonken aan kennistransfer naar de uitvoeringspraktijk.
- y. De aanpak van de waterbodems is (...) een belang dat een groot aantal maatschappelijke partijen raakt – niet uitsluitend de overheid. Het is gewenst om bij iedere stap in het vervolg op dit advies, in het bijzonder bij de programmering, intensief te communiceren met die partijen. Niet alleen om het programma uit te leggen maar ook om hun ideeën en initiatieven actief te benutten.