

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Eindrapport: Opties voor het beleid ten aanzien van rijksbaggerdepots
25 juni 2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Eindrapport: Opties voor het beleid ten aanzien van rijksbaggerdepots

mr.dr. A.E.H. Huygen
ir. P.G. Schwarz

Amersfoort, 25 juni 2007
461071/AHY/RGO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Knelpunten en criteria	5
2.1	Knelpunten	5
2.2	Criteria	7
2.3	Definitieve criteria	9
3	Kostendeekkende tarieven rijksbaggerdepots	10
3.1	Hoe hoog is kostendekkend?	10
3.2	Ontwikkeling van de markt	10
3.3	Toetsing aan criteria	11
3.4	Conclusie	12
3.5	Onze aanbeveling	13
4	Privatisering van de rijksbaggerdepots	14
4.1	Ontwikkeling van de markt	14
4.2	Specie van de rijksoverheid	15
4.3	De verkoopprijs van de depots	16
4.4	Verkoop van een deel van de baggerdepots	17
4.5	Toetsing aan criteria: de publieke belangen	17
4.6	Conclusie	19
4.7	Onze aanbeveling	19
5	Sluiting Rijksbaggerdepots voor derden	20
5.1	Ontwikkeling van de markt	20
5.2	Voor- en nadelen	20
5.3	Optie: sluit Rijksdepots voor derden en verkoop een aantal depots	20
5.4	Toetsing aan criteria	21
5.5	Conclusie	21
5.6	Onze aanbeveling	21
6	Verzelfstandiging en concessie	22
6.1	Verzelfstandiging	22
6.2	Concessie	24
7	Toezichthouder instellen	25
7.1	Ontwikkeling van de markt	25
7.2	Voor- en nadelen	25
7.3	Conclusie	25

Twynstra Gudde

8	Antwoord op de vragen	26
9	Aanbevelingen	29
9.1	Aanbevelingen ten aanzien van geconstateerde knelpunten	29
9.2	Aanbevelingen ten aanzien van de opties	30
9.2.1	Minder aantrekkelijke opties	31
	Bijlagen	
	1. Samenstelling Stuurgroep	
	2. Geïnterviewde personen	
	3. Deelonderzoek 1: feiten en cijfers	
	4. Deelonderzoek 2: publieke belangen	
	5. Deelonderzoek 3: de relevante markt	
	6. Deelonderzoek 4: financieel-economische aspecten	

1 Inleiding

In opdracht van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mevrouw J.C. Huizinga-Heringa, onder begeleiding van een breed samengestelde stuurgroep onder onafhankelijk voorzitterschap en gefaciliteerd door Rijkswaterstaat, heeft Twynstra Gudde een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor privatisering van rijksbaggerdepots. Een dergelijk onafhankelijk onderzoek werd door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat toegezegd aan de Tweede Kamer op 12 oktober 2005.

De door de stuurgroep vastgestelde onderzoeksvraagstelling luidde als volgt:

- is er sprake van een gelijk speelveld (level playing field) op de markten voor verwerking en stort van baggerspecie
- leidt privatisering tot lagere kosten voor berging van baggerspecie in depots
- wat zijn de effecten van privatisering van rijksbaggerdepots op verwerking en hergebruik van baggerspecie
- wat zijn de effecten van privatisering van rijksbaggerdepots op de borging van de bij verwerking en stort van baggerspecie in het geding zijnde publieke belangen
- welke opties zijn er voor de rijksbaggerdepots (privaat, publiek, mix/pps).

Voorliggend eindrapport bevat de antwoorden op deze vragen en sluit af met aanbevelingen. Dit eindrapport is gebaseerd op een viertal uitgevoerde deelonderzoeken, die als bijlagen deel uitmaken van dit eindrapport.

Deelonderzoek 1: Basisdocument Feiten en Cijfers

Op basis van bestaande schriftelijke bronnen wordt in dit rapport een actueel beeld geschetst van aard en omvang van de waterbodempromblematiek, van de baggerketen, de vigerende juridische en financiële kaders en de kenmerken van de markt voor verwerking en stort van baggerspecie. Voorts wordt de markt voor verwerking en stort van baggerspecie vergeleken met de markt voor huishoudelijk afval en met de markt voor verwerking en stort van baggerspecie in Duitsland en Vlaanderen.

Deelonderzoek 2: Publieke Belangen

Met een analysekader gebaseerd op de studies 'Het borgen van publiek belang' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) en 'De calculus van het publiek belang' van Teulings e.a. in opdracht van de ministeries van Economische Zaken en Financiën (2003) is de beschikbare documentatie van beleid en regelgeving ten aanzien van verwerking en stort van baggerspecie onderzocht. Dit heeft geleid tot identificatie van de in het geding zijnde publieke belangen en inzicht in de mate waarin deze (voortgezette) overheidsbemoedening vergen.

Deelonderzoek 3: De Relevante Markt

Dit deelrapport is gebaseerd op onderzoek van bestaande schriftelijke bronnen, aangevuld met gerichte interviews met stakeholders. Onderzocht is of er sprake is van één markt voor verwerking en stort van baggerspecie, of van meerdere markten, in welke mate er sprake is van concurrentie en welke ontwikkelingen de markt in de toekomst structureel (kunnen) gaan beïnvloeden.

Deelonderzoek 4: Financieel-economische Aspecten

Dit deelrapport is eveneens gebaseerd op onderzoek van bestaande schriftelijke bronnen, aangevuld met gerichte interviews met stakeholders. Onderzocht is welke kosten gemoeid zijn met de ontwikkeling, exploitatie, eindafwerking en nazorg van baggerspeciedepots, en hoe deze zich verhouden tot de tarieven van rijksbaggerdepots, prijzen van private baggerdepots en prijzen van (private) verwerking. Voorts is onderzocht wat effecten kunnen zijn van prijsontwikkelingen op de markt voor verwerking en stort van baggerspecie voor overheden, die in nagenoeg alle gevallen de aanbieders zijn van baggerspecie.

In dit eindrapport wordt eerst ingegaan op specifieke knelpunten en worden de criteria geformuleerd (hoofdstuk 2), die gehanteerd worden voor de beoordeling van opties voor de rijksbaggerdepots op de as van volledig privaat tot volledig publiek. De opties zijn vervolgens beschreven en getoetst aan deze criteria (hoofdstuk 3-7). In hoofdstuk 8 zijn de kernvragen beantwoord, die door de stuurgroep werden geformuleerd. Dit rapport wordt afgesloten met aanbevelingen voor het te voeren beleid ten aanzien van de rijksbaggerdepots (hoofdstuk 9).

Belangrijkste bevindingen uit de vier deelonderzoeken

- de totale (publiek en privaat) momenteel beschikbare stortcapaciteit van 94 Mm³ is in beginsel, *als deze door alle aanbieders op dezelfde wijze zou kunnen worden benut én als grotere transportafstanden worden geaccepteerd*, toereikend voor zeker de komende 40 jaar. Als de nu in voorbereiding zijnde depots Ingensche Waarden en Bosscherwaarden daadwerkelijk worden gerealiseerd zelfs voor zeker de komende 50-60 jaar. Een probleem kan binnen die termijn echter ontstaan door de beperkte openstelling van de rijksbaggerdepots, indien de genoemde, in voorbereiding zijnde private depots niet beschikbaar komen. Dit probleem ontstaat dan voor derden (provincies, gemeenten en waterschappen die niet in rijksbaggerdepots mogen storten hoewel daar wel capaciteit is, wij noemen dit ook wel de markt voor decentrale overheden) op een termijn van 10-15 jaar
- het publieke belang van de beschikbaarheid van voldoende depotcapaciteit voor de rijksoverheid is thans afdoende geborgd
- het publieke belang van de bescherming van het milieu vereist niet dat de overheid zelf baggerdepots in eigendom heeft en beheert

- de markt voor depotcapaciteit is complex. Er zijn deelmarkten te onderscheiden die verband houden met de verschillende verontreinigingsklassen voor baggerspecie. Voorts zijn er regionale markten als gevolg van de relatief hoge transportkosten en van acceptatiebeperkingen van de rijksbaggerdepots naar herkomstgebieden. De baggerspecie, die wordt aangeboden door het rijk, wordt verwerkt in de eigen depots. Deze maakt dus geen deel uit van de vraag- en aanbodverhoudingen op de markt
- het Rijk streeft voor de rijksbaggerdepots kostenconforme tarieven voor derden na ('dekkingstarieven'), maar de wijze waarop deze worden bepaald is niet gestandaardiseerd en is daarmee per depot verschillend. In deze tarieven zijn geen componenten voor omzetbelasting, vennootschapsbelasting en winstopslag opgenomen. Voor de depots Slufter, Put van Cromstrijen en Averijhaven wordt in aanzienlijke mate afgeweken van het beginsel van kostenconformiteit (voor Averijhaven te laag, voor Slufter en Put van Cromstrijen te hoog)
- de prijzen van stort in private depots (natte stort) zijn voor baggerspecie die niet verspreid en niet direct toegepast mag worden (klasse 3-4) aanzienlijk hoger dan de tarieven van de rijksbaggerdepots. Dit valt vanuit kosten oogpunt alleen moeilijk te begrijpen, omdat het gaat om open depots die in vergelijking tot de omdijkte en afgesloten depots van het Rijk relatief lage investeringen vergen. Dat er een groot aantal klanten is dat bij deze prijzen toch wil storten, duidt op markten voor stort met onvoldoende concurrentie
- de vraag naar stortcapaciteit is volatiel. Het aanbod van baggerspecie is afhankelijk van de voorgenomen baggerprojecten en de gelden, die daarvoor beschikbaar zijn. Daarnaast wordt het aanbod in belangrijke mate bepaald door de regels van de overheid. Een verandering in de normering heeft grote gevolgen voor de vraag naar capaciteit. Bovendien kunnen overheidspartijen de vraag naar capaciteit wat uitstellen, als zij menen dat zij daar financieel voordeel uit putten. Voor private investeerders vormt deze volatiliteit een aanzienlijk risico. Zij richten hun bedrijf in om een bepaalde hoeveelheid te ontvangen. Fluctuaties veroorzaken extra kosten
- afgezien van zandscheiding en kleirijping in een depot, is het verwerken van baggerspecie veelal duurder dan storten. Dit blijft zo, ook als het Rijk hogere tarieven zou vragen (inclusief omzetbelasting, vennootschapsbelasting en een winstopslag). Ook dan kunnen verwerkingstechnieken in de meeste gevallen niet op prijs concurreren met storten.

Opties en aannames

De opties, die geanalyseerd worden in dit rapport, vormen een selectie uit een nog groter aantal denkbare opties. Wij hebben de meest opvallende en de meest waarschijnlijke opties opgenomen.

De opties worden gewogen tegen een achtergrond, die nogal onzeker is. Een verandering, die in de nabije toekomst plaatsvindt, is de verandering van normen. Dit kan allerlei effecten hebben op de markt. Nieuwe normen hebben gevolgen voor de actoren (vragers en aanbieders van specie). Wij proberen deze zo goed mogelijk in te schatten. Maar juist omdat het hier om een gecompliceerde markt gaat, kan het ook anders verlopen. De markt kan een eigen dynamiek krijgen, die nu niet voorspeld kan worden. Bij sommige opties zijn de onzekerheden groter dan bij andere. Wij zullen dat dan noemen.

Bijlagen

De samenstelling van de stuurgroep is weergegeven in bijlage 1. De in het kader van deze studie geïnterviewde personen zijn genoemd in bijlage 2. De rapportages van de vier deelonderzoeken zijn bijgevoegd als de bijlagen 3-6.

2 Knelpunten en criteria

In dit hoofdstuk gaan wij in op enige specifieke knelpunten, die uit ons onderzoek naar boven zijn gekomen. Deze knelpunten spelen ook een rol bij de beoordeling van de opties. Vervolgens gaan wij in op de criteria, die gebruikt worden om de opties te toetsen.

2.1 Knelpunten

In ons rapport signaleren wij een aantal knelpunten. Wij menen dat deze onderzocht, dan wel opgelost moeten worden. Hierbij gaat het om de tarieven en de Startovereenkomst.

2.1.1 *Markt en overheid*

De overheid exploiteert baggerdepots in concurrentie met marktpartijen. De overheid heeft hierdoor dus de markt betreden. De overheid treedt op als ondernemer. Hierdoor ontstaat een problematiek van Markt en Overheid. Mag een overheid de markt betreden? En zo ja, onder welke voorwaarden mag de overheid dit doen.

Het staat overheid(sbedrijven) vrij om activiteiten te verrichten op de markt, mits zij zich houdt (houden) aan de Mededingingswet en aan andere regels op het gebied Markt en Overheid. (In deelonderzoek 1 meldden wij al dat de Startovereenkomst mogelijk daarmee in strijd is.) Over verdere eisen aan het optreden van de overheid op de markt bestaat op dit moment weinig duidelijkheid. Algemeen gesteld is het onjuist als de overheid publieke middelen inzet voor commerciële doelen. Ons is niet gebleken dat er op dit gebied knelpunten zijn bij de exploitatie van de baggerdepots.

De conclusie is derhalve dat het de overheid geoorloofd is de baggerdepots te exploiteren en aan derden ter beschikking te stellen, mits de concurrentie niet wordt verstoord.

2.1.2 *Tarieven*

De tarieven, die bij de rijksbaggerdepots in rekening worden gebracht voor de opslag van specie, moeten voldoen aan eisen. Daarbij gaat het om een besluit van de Minister President en het daarvan afwijkende Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen¹. Zoals aangegeven in het basisdocument feiten en cijfers, onder 4.1, is de motivering van dit laatste besluit achterhaald. Dit kan gevolgen hebben voor de eisen, waaraan de tariefstelling moet voldoen. Op grond van ons onderzoek blijkt voorts dat de tarieven, die in rekening worden gebracht voor opslag van de specie in baggerdepots waarschijnlijk niet voldoen aan de regelgeving daaromtrent. Hieruit leiden wij twee aanbevelingen af:

Wij bevelen aan een onderzoek te laten plaatsvinden om te bepalen welke eisen gelden inzake de tariefstelling.

Voorts bevelen wij aan een onderzoek te laten plaatsvinden naar het niveau van kostendeckende tarieven voor de baggerdepots, en wel op de volgende wijze: eerst dient een gestandaardiseerde en inzichtelijke toerekeningsmethode ontworpen te worden, liefst door deskundigen die gespecialiseerd zijn in tarieven voor gereguleerde ondernemingen, zoals elektriciteitsbedrijven (netwerken), telefonie e.d., waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke marktomstandigheden van baggerdepots.

- vervolgens dienen de kostprijzen van de verschillende depots aan de hand van die toerekeningsmethode berekend te worden. Dit kan gebeuren voor ieder baggerdepot afzonderlijk, of voor alle baggerdepots tezamen.

2.1.3 *Beperkte openstelling rijksdepots*

Er is een beperkte groep derden, die specie mag storten in de rijksdepots. Dit is vastgelegd in de Startovereenkomst². Hierop gingen wij uitgebreider in in het basisdocument Feiten en Cijfers, onder 4.4.1. De vraag kan opgeworpen worden of deze overeenkomst voldoet aan de eisen van de Mededingingswet, van de Wet Milieubeheer en de eisen op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er worden immers bepaalde partijen uitgesloten door het Rijk, terwijl andere wél mogen storten. Dit kan strijdig zijn met de Mededingingswet, als de overheid een machtspositie heeft op de markt voor het storten van specie. Dan kan het ongeoorloofd zijn om dienstverlening te weigeren. Voorts kan het strijdig zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Bovendien gaat de Wet Milieubeheer uit van een landelijke markt voor afvalstoffen, waaronder baggerspecie, en niet van regionale markten, zoals de Startovereenkomst beoogt.

¹ Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Stcrt 1998, nr. 95/pag. 8 en het daarvan afwijkende Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen, Stcrt 8 februari 2001, nr. 28/pag. 19

² Startovereenkomst "Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems", 18 april 2005.

Wij bevelen aan om te onderzoeken of het juridisch houdbaar is dat bepaalde partijen (overheden) wél in de rijksbaggerdepots mogen storten, en andere niet. Zeker gezien de omstandigheid dat er overcapaciteit is in de rijksbaggerdepots, als deze uitsluitend bestemd zouden worden voor baggerspecie uit de rijkswateren. Sommige rijksbaggerdepots zijn expliciet ontworpen om ook specie voor derden te bergen.

2.2 Criteria

Uit de eerste vier vragen van de onderzoeksvraagstelling (zie hoofdstuk 1) zijn rechtstreeks criteria af te leiden, waarop opties voor het beleid ten aanzien van de rijksbaggerdepots kunnen worden getoetst.

Wij hebben in deelonderzoek 2 (Publieke Belangen) de publieke belangen nader gespecificeerd. Hieronder worden deze publieke belangen nog eens nader toegelicht en, voor zover nodig op grond van de analyse, aangescherpt. Aldus ontstaat een set van criteria, waaraan de denkbare beleidsopties worden getoetst. Deze set van criteria wordt in paragraaf 2.3 samengevat.

2.2.1 *Bescherming van het milieu: zo hoog mogelijk percentage verwerking en toepassing*

Gedurende ons onderzoek is gebleken dat het criterium “zo hoog mogelijk percentage verwerking en toepassing” te weinig onderscheidend is. De verschillende opties, die wij presenteren, hebben weinig invloed op dit aspect. De meeste marktpartijen verwachten dat de prijzen voor storten van specie zullen dalen, omdat nu ook de relatief goedkope mogelijkheid van storten in open putten erbij is gekomen. Deze prijsdaling zal een negatief effect hebben op verwerken en toepassen. Marktpartijen zullen daartoe minder bereid zijn vanwege het (nog) grotere prijsverschil. Indien de rijksoverheid uit milieuoverwegingen méér wil inzetten op verwerken en toepassen, zijn additionele maatregelen noodzakelijk. Wij zullen dit criterium in dit deelrapport verder niet meer gebruiken.

2.2.2 *Bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen*

Dit criterium betreft de milieuschade, die kan ontstaan bij storten en verwerken/toepassen van specie. Daarbij gaat het in dit verband vooral om het beheer van de baggerdepots. Dit moet plaatsvinden conform de regels, die daarvoor gesteld zijn. Als die regels overtreden worden, treedt mogelijk milieuschade op. Via handhaving borgt de overheid dit belang.

In beginsel kan vertrouwd worden op handhaving. Er zijn echter wel kanttekeningen. Bij het storten in baggerdepots gaat het om het ontdoen van afval. Afvalmarkten kennen een hogere gevoeligheid voor fraude. Er kan daarbij sprake zijn van ‘hit and run’-gedrag.

Tijdens de interviews hebben partijen ons erop gewezen dat deze omstandigheden ook kunnen gelden bij de exploitatie van baggerdepots, vooral als deze misbruikt zouden worden voor het storten van verontreinigde grond. Er zijn dan grote geldbedragen te verdienen met illegale handelingen. Wanneer de exploitatie van de baggerdepots wordt overgelaten aan private partijen, is het belangrijk om de kans op dergelijk gedrag zo klein mogelijk te maken. Dit kan – naast handhaving – bijvoorbeeld gebeuren door de exploitatie in handen te geven van partijen, die zich voor een langere tijd binden. Dat verkleint de kans op ‘hit and run’-gedrag.

2.2.3 *Beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad*

De overheid heeft baggerdepots aangelegd om er zeker van te zijn dat er in de toekomst voldoende capaciteit is om de specie, afkomstig van havens en grote rivieren, te storten. Dit was destijds begrijpelijk. De investeringen, die gedaan moesten worden voor een omdijkt depot, waren hoog. De tijd tussen het opstellen van het plan en de realisatie is relatief lang. Onder zulke omstandigheden is ver vooruit denken gerechtvaardigd.

Inmiddels is de situatie veranderd. Het is nu mogelijk om bagger te storten in open depots. De kosten, die daarvoor gemaakt moeten worden zijn relatief laag. Bovendien is de tijd tussen planning en realisatie wat korter. Hierdoor is de markt voor depotcapaciteit meer gaan lijken op andere markten. Als er capaciteitstekorten worden voorzien, zal de markt daarop in kunnen springen en nieuwe faciliteiten kunnen aanboren.

In beginsel is er tot in de verre toekomst voldoende depotcapaciteit. De opties, die wij bespreken in dit rapport, zullen daar geen grote wijziging in aanbrengen. Als zodanig is dit criterium niet onderscheidend.

Dat er voldoende depotcapaciteit is, komt onder meer doordat de rijksoverheid in het verleden grote investeringen daarin heeft gedaan, om ervan verzekerd te zijn dat de specie, die vrijkomt uit de havens en grote rivieren, altijd gestort kan worden. Dit uitgangspunt is valabel. Ook al is het waarschijnlijk dat er in de toekomst voldoende depotcapaciteit is, dan nog is het mogelijk om voor de rijksoverheid een zogeheten ‘strategische voorraad’ aan depotcapaciteit te blijven aanhouden, zodat deze altijd onder alle omstandigheden beschikbaar is, zonder dat er bijvoorbeeld door marktomstandigheden extreem hoge prijzen voor betaald zouden moeten worden. De overheid blijft dan profiteren van de investeringen, die destijds met dat doel zijn gedaan. Experts zouden dan moeten vaststellen hoe groot deze voorraad moet zijn. Bij de verschillende opties zullen wij deze mogelijkheid bespreken.

Een strategische voorraad kan ook op langere termijn voordelen bieden. Op dit moment is het binnen Europees verband niet toegestaan te storten in een ander land dan het land van herkomst. Hierdoor kunnen aanbieders uit België, waar een tekort is aan depotcapaciteit, hun specie niet in Nederland storten. Het is echter niet ondenkbaar dat Europese regels op dit gebied veranderen en dat de grenzen ook voor specie worden geopend. In dat geval zou er een druk kunnen ontstaan op de depotcapaciteit. Het aanhouden van een strategische voorraad voorkomt in dat geval problemen.

2.2.4 *Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht*

In onze deelrapporten hebben wij geconstateerd dat de markt voor depotcapaciteit een imperfecte markt is. Deels is dit het gevolg van acceptatiebepalingen en deels van transportkosten. De transportkosten zijn relatief hoog, hierdoor hebben aanbieders van capaciteit in sommige gevallen marktmacht ten opzichte van hun klanten. De concurrentie is dan verstoord. Dit kan leiden tot relatief hoge prijzen. Dit verschijnsel doet zich op dit moment voor op de markten voor decentrale overheden en waterschappen.

Wij gaan voor iedere optie na welke de gevolgen zijn voor het functioneren van de markten, en daarvan afgeleid voor de prijzen die betaald moeten worden voor het storten van specie.

2.2.5 *Het effect van de optie op de kosten voor het Rijk voor berging van specie*

De prijs, die aanbieders van specie betalen, hangt af van vraag- en aanbodverhoudingen. Marktverstoringen zijn daarop van invloed.

Op dit moment betaalt de rijksoverheid niet apart voor de berging van specie in de eigen depots. Bij sommige opties zal het Rijk dat wél doen. Bij die opties gaan wij na wat de gevolgen zijn voor de kosten van het Rijk.

Wij menen dat de criteria: “voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht” en “het effect van de optie op de kosten voor het Rijk voor berging van specie” zo nauw samenhangen, dat wij deze bij de bespreking van de opties in elkaar schuiven.

2.3 **Definitieve criteria**

Op deze manier komen wij tot de volgende criteria voor het toetsen van de opties:

- bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen
- beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad
- voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk.

3 Kostendekkende tarieven rijksbaggerdepots

De eerste optie die wij bespreken is aanpassing van de tarieven van de rijksbaggerdepots op een zodanig niveau, dat zij kostendekkend zijn. Zij voldoen dan aan wet- en regelgeving.

3.1 Hoe hoog is kostendekkend?

Kostendekkend betekent dat alle kosten worden gedekt. In het algemeen zijn dat de vaste kosten, de variabele kosten en de kosten als vergoeding voor het geïnvesteerde kapitaal. Er zijn vaak verschillende manieren denkbaar om deze kosten te berekenen.

Zoals aangegeven in deelrapport 1 en in dit rapport zijn er enige regels gesteld met betrekking tot kostendekkendheid. Het is echter aannemelijk dat de tarieven niet voldoen aan deze regels. Wij hebben aanbevolen hier een onderzoek naar uit te voeren. Zoals wij aangaven in deelrapportage 4 is ons voorlopige oordeel dat de tarieven, om ze in overeenstemming te brengen met dekkingstarieven, gemiddeld omlaag moeten. Daarbij zijn er twee keuzemogelijkheden:

- de rijksoverheid stelt één standaardtarief vast voor alle depots. Dit is het gemiddelde van de tarieven voor de afzonderlijke depots. Volgens onze globale berekeningen, zou een dergelijk tarief aanzienlijk lager kunnen uitkomen dan op dit moment (gemiddeld) het geval is
- de rijksoverheid stelt per depot separate dekkingstarieven vast. Dit heeft verschillende gevolgen voor de verschillende depots. Wij gaan ervan uit dat de tarieven voor de Put van Cromstrijen en voor de Slufter dan aanzienlijk dalen, en dat het tarief van depot IJsseloog ongeveer hetzelfde blijft. In deze tarieven zijn de opslagen volgens de regels van KOK 1998 verwerkt, zij zijn echter exclusief BTW.

Hieronder geven wij aan wat er gebeurt als de tarieven kostendekkend worden gemaakt.

3.2 Ontwikkeling van de markt

Als het Rijk kostendekkende tarieven in rekening brengt, heeft dit gevolgen voor de markt. Daarbij hangt het af van de vraag of de rijksoverheid de depots op dezelfde wijze exploiteert als nu (met Startovereenkomst) of dat het Rijk de depots open stelt voor alle derden. Beide opties worden hier besproken.

3.2.1 *Geen openstelling depots*

Als het Rijk de tarieven verlaagt en de depots niet openstelt voor alle derden, dan zal het voor de ontwikkeling van de markt voor decentrale overheden op zichzelf weinig uitmaken. De partijen, die op grond van de Startovereenkomst en van verworven rechten mogen storten in de rijksdepots, zullen dat blijven doen. Hun tarieven worden lager.

De verschillen in kosten tussen de groep aanbieders, die mag storten in het rijksdepot, en de groep die dat niet mag, wordt dan aanzienlijk groter dan nu het geval is.

Voor de berging van specie van het Rijk heeft dit geen gevolgen. Het Rijk krijgt minder geld binnen voor de berging van specie van derden.

3.2.2 *Openstelling depots*

Als de rijksdepots tegelijk met de tariefmaatregelen worden opengesteld voor derden, dan zal dat wél effect hebben op de ontwikkeling van de markt. Het betekent dat aanbieders van specie de gelegenheid krijgen om tegen lagere tarieven dan nu het geval is, te bergen in de rijksdepots. Dat geldt zowel voor de aanbieders, die nu reeds specie bergen in de rijksdepots, als voor andere aanbieders die dat nog niet mogen.

Hierdoor wordt de concurrentie op de markt voor de decentrale overheden groter. Indien de rijksoverheid één standaardtarief vaststelt voor alle depots, dan maakt het voor aanbieders niet veel uit in welk depot van het Rijk zij storten. De transportkosten zullen dan de doorslag geven. Bij kostendekkende tarieven per depot is dit anders. Sommige depots zijn dan relatief goedkoop. Deze oefenen dan een grotere aantrekkingskracht uit. Andere depots zijn dan veel duurder.

De depots van het Rijk zullen bij deze optie waarschijnlijk sneller vol raken.

3.3 **Toetsing aan criteria**

3.3.1 *Bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen*

Deze optie brengt geen veranderingen teweeg voor dit criterium.

3.3.2 *Beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad*

Als de rijksdepots niet geheel worden opengesteld voor derden heeft deze optie geen gevolgen voor dit criterium.

Worden de rijksdepots wel opengesteld voor derden, dan zal er naar verwachting méér specie worden gestort door deze derden. Vooralsnog is dit gunstig, omdat de capaciteit van de rijksbaggerdepots het verwachte aanbod aan specie ruim overtreft.

Op den duur zou daarmee echter de strategische voorraad, gereserveerd voor het Rijk, in het gedrang kunnen komen. Wij gaan er evenwel van uit, dat zulks voorlopig niet het geval zal zijn. Indien vrees daarvoor bestaat, kunnen altijd nog maatregelen genomen worden. Het is ook bijvoorbeeld mogelijk dat het Rijk de depots aanvankelijk voor een aantal jaren openstelt voor derden. Aan het einde van de periode kan weer opnieuw besloten worden of het Rijk daarmee moet voortgaan.

3.3.3 *Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk*

Indien het Rijk de tarieven aanpast zonder algehele openstelling van de depots, dan heeft het geen gevolgen voor dit criterium. Behalve dan dat het Rijk minder geld ontvangt voor de berging van deze specie.

Stelt het Rijk de depots open met kostendeekkende tarieven, dan zullen de marktverhoudingen veranderen. Op de markt voor decentrale overheden komt meer capaciteit beschikbaar tegen de dan geldende, relatief lage tarieven. Dit bevordert de concurrentie op die markt. Dit zal vooral gebeuren als de tarieven per depot kostendeekkend worden vastgesteld. Sommige depots zullen dan tarieven kunnen vragen, die marktconform zijn. Dat wil zeggen tarieven die kunnen concurreren met de dan relatief lage prijzen van open putten.

Voor de berging van specie van het Rijk heeft deze optie vooralsnog weinig gevolgen. Dat blijft hetzelfde.

3.4 **Conclusie**

Vaststellen van kostendeekkende tarieven heeft naar onze verwachting tot gevolg dat deze tarieven dalen.

Dit is gunstig voor de decentrale overheden, vooral als het Rijk de depots voor iedereen zou openstellen. De markt wordt dan concurrerender. Dat is met name het geval als de kostendeekkende tarieven per depot worden vastgesteld (en niet één gemiddeld tarief voor alle depots). In dat geval zullen de goedkoopste depots van het Rijk concurreren met open putten (marktconforme prijzen). Deze depots zullen dan ook het eerste vol raken.

Vooralsnog heeft dit geen gevolgen voor de strategische voorraad. Het Rijk kan de openstelling overigens ook altijd voor een beperkte tijd realiseren. De beslissing kan dan periodiek herzien worden, in verband met het aanhouden van een 'strategische voorraad'.

3.5 **Onze aanbeveling**

Wij menen dat het Rijk bij het openstellen van de baggerdepots moet voldoen aan alle wet- en regelgeving. Dit betekent dat er kostendekkende tarieven gevraagd zouden moeten worden. Bovendien kan het betekenen dat de Start-overeenkomst mogelijk ongeldig is.

Wij vinden de optie: kostendekkende tarieven in combinatie met openstelling van de Rijksdepots ook los van deze knelpunten een aantrekkelijke optie. Bij deze optie worden problemen, die zich nu voordoen op de markt voor decentrale overheden, verlicht.

4 Privatisering van de rijksbaggerdepots

Verkoop van alle baggerdepots aan derden is de meest vergaande vorm van privatisering. Wanneer de overheid de depots verkoopt aan één partij, verkrijgt deze een dominante positie op de markt. Dat is onwenselijk. Om die reden gaan wij ervan uit dat de overheid de depots zou verkopen aan verschillende partijen. De rijksoverheid heeft dan zelf geen depots meer in handen.

Wij zullen onder aan dit hoofdstuk een andere optie aantippen: privatisering van een deel van de baggerdepots.

4.1 Ontwikkeling van de markt

Na verkoop van de baggerdepots bestaat de markt vooral uit private baggerdepots: de geprivatiseerde rijksdepots en andere particuliere depots. Daarnaast zijn er – zoals nu – publieke depots in handen van lokale overheden en depots, die worden geëxploiteerd in publiek-private samenwerking.

Dit betekent dat de concurrentie intensiever wordt. De houders van de (voormalige) rijksdepots concurreren dan met elkaar en ook met de andere aanbieders van depotcapaciteit. De ‘schotten’ tussen de markten van de decentrale overheid en de centrale overheid worden opgeheven. Lagere overheden krijgen meer keuze; zij kunnen ook storten in de voormalige rijksdepots. De deponhouders hebben méér verschillende klanten. Specie, die afkomstig is van het Rijk, hoeft dan niet gebracht te worden naar een (verder af gelegen) rijksbaggerdepot, maar kan dan ook worden gestort in het dichtstbijzijnde depot. Tenminste als er géén afnamegarantie is bedongen bij de verkoop van de baggerdepots. Is dat wel het geval, dan wordt de specie afkomstig van het Rijk niet via de markt aangeboden, maar dan is dat geregeld met een onderhands contract. Het Rijk blijft dan storten in de (voormalige) baggerdepots tegen voorwaarden, in het koopcontract bepaald.

Indien de private aanbieders als doel stellen om de depots zo snel mogelijk vol te krijgen (teneinde alle investeringen af te schrijven), dan zullen de prijzen – als de concurrentie goed werkt – gemiddeld een dalende trend vertonen. Naar verwachting komt er meer prijsdifferentiatie. Een geregelde aanvoer van grote partijen is aantrekkelijk voor de deponhouders, zodat zij daar laag voor inschrijven. De berging van kleine partijen of van partijen die ernstig vervuild zijn, wordt duurder omdat het minder aantrekkelijk is voor deponhouders. Er kunnen ook verschuivingen optreden tussen de (relatieve) prijzen van berging van de verschillende klassen specie.

Tegelijkertijd blijft het mogelijk dat bepaalde deponeringshouders een (lokaal) monopolie hebben, bijvoorbeeld vanwege de locatie van het depot ten opzichte van andere depots, of door de soort specie die geborgen kan worden. Dit zal dan ook invloed hebben op de prijzen.

4.2 Specie van de rijksoverheid

Er zijn twee manieren, waarop de rijksoverheid zich bij deze optie kan ontdoen van specie. Het is mogelijk om deze via openbare aanbestedingen bij derden te deponeren. Een alternatief is dat de rijksoverheid bij afstoting van de rijksdepots bedingt dat de specie van het Rijk daar gestort blijft worden.

4.2.1 *Openbare aanbesteding*

De overheid kan zich ontdoen van specie door middel van het uitschrijven van een openbare aanbesteding. Degene die het goedkoopste inschrijft, krijgt de opdracht. Het verloopt dan op dezelfde manier als nu gebeurt bij een groot aantal projecten van decentrale overheden. De overheid kan zeer grote aanbestedingen uitschrijven, of het opdelen in een serie kleinere. Het is lastig te voorspellen hoe de prijsvorming zal verlopen. Intensieve concurrentie tussen de depots heeft tot gevolg dat de prijzen dalen. Als de markt onvoldoende concurrerend is, vanwege te weinig marktpartijen of lokale monopolies, dan kunnen de prijzen hoog zijn.

De ontwikkeling van de concurrentie blijft een onzekere factor. Transportkosten spelen een grote rol. De vraag of depots daadwerkelijk met elkaar concurreren, hangt mede af van (het niveau van) de transportkosten en de ontwikkeling daarvan. Deze moet afgezet worden tegen de kosten van de berging van de specie.

Bij openbare aanbesteding ontstaat een raakvlak met een eveneens via een openbare aanbesteding tot stand gekomen baggercontract. De ervaringen, bijvoorbeeld bij het project Grootchalige Verwerking Baggerspecie, zijn dat dit raakvlak in theorie te beheersen is, maar dat het in de praktijk de nodige energie kost om dit goed te doen. Het is mogelijk om de bestemming van de baggerspecie niet apart te contracteren, maar in de baggercontracten te bepalen dat de opdrachtnemer zelf voor een bestemming moet zorgen. Hierdoor ontstaat tevens de mogelijkheid dat de opdrachtnemer van het baggercontract kan optimaliseren in verschillende bestemmingen zoals een depot of verwerking. De afweging tussen storten en verwerken kan dan van geval tot geval gemaakt worden, hetgeen volledig in lijn is met het kabinetsstandpunt Waterbodems uit 2005.

De prijsontwikkeling, en de toekomstige ontwikkelingen hangen ook af van het gedrag van de nieuwe, private deponeringshouders. Op termijn kunnen zich ontwikkelingen voordoen, die nu niet goed denkbaar zijn.

Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de deponhouders hun capaciteit aanbieden op de Belgische markt, waar een tekort is. Dit heeft dan ook weer gevolgen voor de prijzen en de capaciteit op de Nederlandse markt en van de Nederlandse overheid.

De beslissing tot privatisering is min of meer onomkeerbaar. Hij geldt voor de lange termijn. Op dit moment is niet voorzienbaar hoe de situatie over bijvoorbeeld tien jaar is: welke zijn de normen, hoe zijn de Europese regels en de Nederlandse regels, hoe ontwikkelen zich de mogelijkheden om specie te vervoeren en de prijs daarvan. Al deze facetten hebben op langere termijn invloed op de ontwikkeling van de markt en op de prijzen.

4.2.2 *Langlopend contract*

Een andere mogelijkheid is dat de depots worden verkocht aan private partijen met een afnamegarantie. Dat wil zeggen dat er een overeenkomst is dat de nieuwe eigenaren van de depots de bagger van het Rijk afnemen tegen een bepaalde prijs. Deze kan ook verdisconteerd worden in het verkoopcontract. Het is de vraag voor hoelang een dergelijk contract gesloten kan worden. Tien jaar is al een zeer lange termijn. De prijzen, die nu worden overeengekomen, hoeven niet representatief te zijn voor de gangbare prijzen over een langere termijn. Die kunnen hoger of lager zijn. In dit opzicht is het vastleggen van prijzen voor langere termijn riskant. Tien jaar is ook lang in het perspectief dat het aanbod van baggerspecie (vraag naar depot- of verwerkingscapaciteit) moeilijk te voorspellen en te beheersen is.

Voorts is het de vraag wat er gebeurt als de nieuwe eigenaren de depots weer doorverkopen. Blijven de contracten dan gelden? Als de afnamegarantie niet meer geldig is, geldt de situatie zoals beschreven in de paragraaf openbare aanbesteding.

4.3 **De verkoopprijs van de depots**

De opbrengsten van de verkoop van de depots zijn afhankelijk van de verwachte baten voor de nieuwe eigenaren. Deze worden beïnvloed door de verwachte prijzen voor berging, de hoeveelheid specie, die de koper denkt te kunnen aannemen en het tempo, waarin hij denkt het depot te kunnen vullen. Indien hij verwacht dat de normen veranderen, zal dat een effect hebben op de verkoopprijs van de depots.

Een vast contract met de rijksoverheid voor de afname van specie zal de verkoopprijs ook beïnvloeden. In dat laatste geval is de deponhouder verzekerd van een continue aanvoer.

Het is mogelijk dat de rijksoverheid, gezien de omvang van de huidige capaciteit voor de berging van specie, de aanvankelijke investeringen niet terugverdient, maar dat de verkoopprijs aanzienlijk lager ligt.

4.4 Verkoop van een deel van de baggerdepots

Een alternatief voor verkoop van alle rijksdepots is verkoop van een deel van de rijksdepots aan derden. In dat geval kan de 'strategische voorraad' worden behouden. Het Rijk kan beslissen dat derden niet meer mogen storten in de depots, die het Rijk aanhoudt. Derden, die rechten daartoe verkregen hadden, kunnen dan storten in de afgestoten depots.

Als het Rijk een of meer depots verkoopt, is de 'strategische voorraad' verzekerd, dalen de exploitatiekosten voor het Rijk, en zijn er bovendien positieve effecten te verwachten op de markt van decentrale overheden. Bij sluiting van de overgebleven rijksdepots voor derden is de problematiek Markt en Overheid verleden tijd.

Het Rijk zou ook een deel van de capaciteit in een één of meer depots aan een of meer derden kunnen verkopen. Dit betekent dat het Rijk eenmalig capaciteit in haar depots verkoopt aan een of meer derden, en dat deze partijen de capaciteit weer doorverkopen aan een groot aantal afnemers. Het voordeel van deze optie boven verkoop van één of meer depots is dat de baggercapaciteit voor het Rijk geografisch meer gespreid blijft.

Deze optie heeft ook nadelen. In beginsel blijven eigendom en aansprakelijkheid bij het Rijk. Het is de vraag of er geen handhavingsproblematiek ontstaat. Het kan lastig zijn om te bepalen of de private partij, die ook mag storten in het rijksdepot, zich houdt aan de afspraken en aan wet- en regelgeving. 'Hit and run'-gedrag zou hier mogelijk zijn. Verder is het de vraag of de problematiek Markt en Overheid in dit geval niet toch blijft gelden. Zoals hierboven aangegeven moet de rijksoverheid, als zij de markt betreedt, voldoen aan strengere eisen dan een particuliere partij. Zo is het problematisch om tarieven te vragen, die lager zijn dan de kosten. Als de rijksoverheid delen van een depot verkoopt, is het de vraag of de koper moet voldoen aan dezelfde eisen als de rijksoverheid. Het is immers capaciteit in een Rijksdepot, die nu door private partijen ter beschikking wordt gesteld. Deze optie zou volgens ons nog specifiek nader onderzoek vergen.

4.5 Toetsing aan criteria: de publieke belangen

4.5.1 Bescherming van het milieu: beheersing risico's stort

De regulering op het gebied van het milieu bepaalt wat de private eigenaren op dit vlak mogen doen. In beginsel gaat het hier om de kwaliteit van de regulering en de handhaving. Wij menen dat het wel belangrijk is dat de overheid bij privatisering rekening houdt met de mogelijkheden tot handhaving. Juist in de afvalsector kan handhaving problematisch zijn. Bij de wijze van privatisering moet daar rekening mee gehouden worden, zodat de kans op 'hit and run'-gedrag zo klein mogelijk blijft.

4.5.2 *De beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit en strategische voorraad*

Deze optie heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van depotcapaciteit. Deze ligt nu geheel in handen van marktpartijen. Op zichzelf is er voor langere tijd voldoende capaciteit, en deze optie brengt daar geen verandering in. Anderzijds is tevoren niet zeker wat marktpartijen zullen doen. Het is mogelijk dat zij veel sneller vol raken, omdat zij ook voor andere doelen (bijvoorbeeld voor stort van baggerspecie van lagere categorieën) wordt gebruikt. Daarnaast zouden de normen kunnen veranderen. Nadelige gevolgen voor de berging van specie van de rijksoverheid zijn dan niet uit te sluiten. Bij deze optie is er geen 'strategische voorraad', waardoor dit opgevangen kan worden.

Dat is wel het geval indien het Rijk slechts een deel van de depots aan derden verkoopt.

4.5.3 *Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk*

De kosten van de berging van specie van de rijksoverheid hangen samen met de ontwikkeling van de markt. De kans op concurrentieverstoring is altijd aanwezig, omdat het een bijzondere markt is, waarin transportkosten ook een rol spelen. Er is een redelijke kans dat er een gezonde concurrentie tot stand komt, waardoor prijzen een dalende trend vertonen. Er zijn immers veel aanbieders. Maar er zijn geen garanties dat dit gebeurt en dat de concurrentie ook zo blijft. Dit kan ook veranderen. Het is ook mogelijk dat de depots na (aparte) verkoop weer gaan fuseren. Het is dan aan de NMa om toezicht te houden op de markt.

Privatisering van de rijksbaggerdepots is gunstig voor de markt voor de decentrale overheden. De concurrentie op die markt wordt intensiever, waardoor de prijzen lager kunnen worden.

Verkoop van de depots zal het Rijk naar verwachting minder kapitaal verschaffen dan de investeringen hebben bedragen. Daarnaast zal de rijksoverheid ieder jaar moeten betalen voor de berging van specie in de private partijen. Deze prijzen hangen samen met de ontwikkeling van de prijzen, die weer afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de markt.

Bij verkoop van een deel van de depots behoudt het Rijk een strategische voorraad aan capaciteit voor zichzelf. Voor dit deel is er dus geen afhankelijkheid van marktprijzen. Dat reduceert de onzekerheden.

4.6 Conclusie

Bij deze optie wordt de berging van specie geheel overgelaten aan private partijen. Of deze optie aantrekkelijk is voor de rijksoverheid hangt af van inschatting van verschillende factoren:

- de verwachtingen rond de ontwikkeling van een goed functionerende markt met daadwerkelijke concurrentie, waarin de rijksoverheid onder alle omstandigheden de specie kan bergen tegen redelijke prijzen. Er zijn hier onzekerheden
- de verwachte prijs bij de verkoop van de baggerdepots. Is deze voldoende hoog om te compenseren voor bovengenoemd risico
- de verwachte voordelen voor decentrale overheden vanwege toegenomen concurrentie op hun markt.

De verkoop van slechts enkele baggerdepots heeft minder nadelen. De onzekerheden worden gereduceerd. In dat geval kan de rijksoverheid een strategische voorraad voor zichzelf behouden. De beheerskosten dalen bovendien. Verkoop van een substantieel deel van capaciteit in de depots is gecompliceerd, niet alleen met betrekking tot de handhaving, maar ook vanwege de vraag of de problematiek 'Markt en Overheid' dan blijft gelden. In dat laatste geval zou deze derde alleen mogen verkopen tegen tarieven, waartegen de overheid ook mag verkopen.

4.7 Onze aanbeveling

Wij menen dat volledige privatisering van de depots voor het Rijk voorlopig geen aantrekkelijke optie is. De prijzen die de depots opbrengen zijn naar verwachting lager dan de investeringen hebben bedragen. Vervolgens zijn er onzekerheden over de prijzen waartegen het Rijk specie kan bergen. Er zijn omstandigheden denkbaar waaronder deze zeer hoog zijn. Als er al gedacht wordt over privatisering, dan is het beter om éérs de baggerdepots open te stellen voor alle derden, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, om te bekijken hoe de markt zich dan ontwikkelt. Als de markt concurrerend is, dan zou privatisering een optie kunnen zijn.

Verkoop van een aantal depots is een betere optie, als men op korte termijn privatisering wenst. De beheerskosten voor het Rijk dalen dan, er kan een strategische hoeveelheid aan capaciteit worden aangehouden, en het is bevorderlijk voor een goede marktwerking op de markt voor decentrale overheden.

Verkoop van een deel van de capaciteit van een Rijksdepot achten wij gecompliceerd. Nader onderzoek naar de mogelijkheden is noodzakelijk, bijvoorbeeld naar de vraag of de problematiek Markt en Overheid dan toch nog blijft gelden.

5 Sluiting Rijksbaggerdepots voor derden

In deze optie worden de rijksdepots niet langer opengesteld voor specie van derden. De situatie voor de specie afkomstig van het Rijk blijft dus dezelfde: deze wordt gestort in de rijksdepots. Anderen mogen zich daar niet meer ontdoen van specie. Zij zijn derhalve aangewezen op andere depots, te weten de private depots, de depots in privaat/publieke samenwerking en de publieke depots (van decentrale overheden).

5.1 Ontwikkeling van de markt

Voor het Rijk blijft de situatie hetzelfde: de specie wordt gestort in de rijksdepots. De totale capaciteit voor rijksspecie wordt verruimd. Het zal in de toekomst nog langer mogelijk zijn om de huidige depots te gebruiken, want er wordt geen onderdeel meer in beslag genomen door specie van derden. De markt voor het bergen van specie van decentrale overheden verandert wel. De capaciteit wordt kleiner, omdat de rijksdepots niet meer meedoen. Er kan dan (in bepaalde regio's) een krapte ontstaan aan depotruimte, waardoor de prijzen daar stijgen. Mogelijk kunnen decentrale overheden, die nu toestemming hebben om te storten in rijksdepots claims indienen vanwege schending van gemaakte afspraken.

5.2 Voor- en nadelen

Een voordeel van deze optie is dat de overheid niet langer speler is op de markt voor het bergen van specie. Zij kan deze markt ook niet meer verstoren met een prijszetting die te laag is, of juist te hoog. De problematiek Markt en Overheid speelt niet langer.

De totale capaciteit van de rijksdepots is dan echter (nog) groter ten opzichte van het aanbod van specie. Mogelijk kan er dan een depot verkocht worden. In dat geval gaan de operationele kosten van het Rijk omlaag, terwijl de concurrentieverhoudingen op de markt voor het bergen van specie voor decentrale overheden gezonder worden. Er is immers capaciteit bijgekomen. Naar verwachting blijft er dan toch voldoende capaciteit over om op lange termijn te voorzien in depotcapaciteit voor het Rijk.

Nadelen zijn dat decentrale overheden mogelijk claims indienen en dat de marktsituatie voor deze overheden verslechtert.

5.3 Optie: sluit Rijksdepots voor derden en verkoop een aantal depots

De optie: verkoop een of meer depots aan derden is besproken in het vorige hoofdstuk.

5.4 Toetsing aan criteria

5.4.1 Bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen

Deze optie heeft geen gevolgen voor de bescherming van het milieu.

5.4.2 Beschikbaarheid van voldoende verwerkings-/depotcapaciteit, strategische voorraad

In deze optie blijft het Rijk de beschikking houden over de eigen capaciteit. De strategische voorraad is dus in stand gehouden. Voor de decentrale overheden kan er krapte ontstaan. Deze markt wordt weer ruimer als het Rijk een depot zou verkopen. Als het Rijk alle depots sluit voor specie van derden, en geen depot(s) zou verkopen, is de capaciteit om te bergen wel zeer ruim ten opzichte van het verwachte aanbod. Dit is uiteraard kostbaar.

5.4.3 Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk

Het Rijk is geen partij meer op de markt van de decentrale overheden, en kan daar de concurrentie niet verstoren. Als het Rijk geen depot verkoopt, wordt de markt voor decentrale overheden krappere, wat tot hogere prijzen kan leiden. Bij privatisering van één of meer depots, heeft dit weer een verruimend effect.

De kosten voor het bergen van specie blijven gelijk: de rijksoverheid kan blijven storten tegen de huidige voorwaarden. De inkomsten van de rijksdepots dalen, omdat derden niet meer storten. Als een depot wordt verkocht, genereert dat (eenmalig) inkomsten voor het Rijk. Het drukt bovendien de operationele kosten.

5.5 Conclusie

Bij deze optie is de rijksoverheid zelfvoorzienend. Er zijn geen problemen meer met de problematiek Markt en Overheid en de prijszetting. De nadelen zijn dat decentrale overheden mogelijk claims indienen, en dat de situatie op de markt voor decentrale overheden verslechtert. Als het Rijk één of meer depots zou verkopen, zou dat weer een positieve invloed hebben op de markt voor decentrale overheden. Bovendien zijn de kosten voor het Rijk dan lager. Deze optie is onder 3 al besproken.

5.6 Onze aanbeveling

Wij menen dat het geen aanbeveling verdient om alle rijksbaggerdepots te sluiten voor aanbod van specie door derden. De depotcapaciteit voor het Rijk wordt dan groter in verhouding tot het aanbod van specie, er zijn geen inkomsten meer op grond van berging van specie voor derden en er komen eventueel claims van derden. Financieel is het nadelig voor het Rijk, terwijl er nauwelijks voordelen tegenover staan.

Deze optie kan gecombineerd worden met verkoop van een of meer baggerdepots. Dat is behandeld in het vorige hoofdstuk.

6 Verzelfstandiging en concessie

In dit hoofdstuk wordt verzelfstandiging en concessie samen behandeld. Verzelfstandiging is een optie die aangewezen kan zijn als de rijksdepots worden opengesteld voor derden en commercieel moeten handelen. Een concessie is een recht om een activiteit te verrichten. Bij de exploitatie van de baggerdepots kunnen concessies op verschillende manieren worden ingezet.

6.1 Verzelfstandiging

Verzelfstandiging betekent dat de rijksdepots worden ondergebracht in één of meer vennootschappen, waarvan de rijksoverheid aandeelhouder is. Zij staan dan op afstand van de overheid.

Na verzelfstandiging kan de nieuwe exploitant het beleid met betrekking tot het depot in grote mate zelf bepalen. De statuten van de organisatie en (aanvullend) een contract tussen de overheid en het management regelen de verhouding tussen de overheid en de organisatie.

Op de beginbalans zullen de depots naar verwachting tegen marktconforme tarieven gewaardeerd worden. Dit betekent dat na verzelfstandiging marktconforme tarieven gevraagd kunnen worden.

Na verzelfstandiging kan de rijksoverheid ook aandelen overdragen aan andere partijen, bijvoorbeeld aan waterschappen of regionale overheden.

De rijksbaggerdepots kunnen allemaal worden ondergebracht in één vennootschap, het is ook mogelijk om ieder depot onder te brengen in een aparte NV. Het samenvoegen tot één vennootschap is vooral zinvol als er schaalvoordelen zijn: het is goedkoper als één exploitant alle depots tegelijk beheert, omdat de kosten dan lager zijn. Omdat de activiteiten van baggerdepots sterk lokaal bepaald zijn, zullen de schaalvoordelen waarschijnlijk niet groot zijn.

Bij onderbrengen in verschillende vennootschappen werkt iedere exploitant voor zich. Dit maakt het mogelijk om de prestaties van de verschillende exploitanten te vergelijken door te benchmarken. Deze kunnen dan onderling worden vergeleken, waarbij de beste de maatstaf wordt.

6.1.1 *Redenen van verzelfstandiging*

Verzelfstandiging wordt meestal toegepast om de volgende redenen:

- door verzelfstandiging kunnen overheidsbedrijven beter inspelen op de wensen van de markt. Er is meer flexibiliteit. Het verzelfstandigde bedrijf kan als het ware als een commercieel bedrijf functioneren
- verzelfstandiging bevordert de transparantie. De kosten en baten worden duidelijker zichtbaar
- verzelfstandiging kan bevorderlijk zijn voor de efficiëntie. De kosten en de baten worden beter duidelijk.

Wij hebben geen onderzoek uitgevoerd naar de efficiëntie van de exploitatie van de baggerdepots. Wij kunnen op basis van deze studie geen uitspraak doen over dit derde criterium.

6.1.2 *Gevolgen verzelfstandiging*

Het is niet mogelijk om algemene uitspraken te doen over de gevolgen van verzelfstandiging. Het hangt helemaal af van de overige voorwaarden, waaronder verzelfstandigd wordt.

Wij menen dat voor verzelfstandiging gekozen kan worden als besloten wordt om de rijksbaggerdepots open te stellen voor alle derden. In dat geval kunnen de exploitanten van de depots beter ‘de markt’ op, zij hebben meer vrijheid als zij klanten willen binnenhalen.

De gevolgen van de verzelfstandiging zijn dan min of meer hetzelfde als besproken bij hoofdstuk 3: kostendekkende tarieven gecombineerd met openstelling van de depots. Een extra voordeel van verzelfstandiging kan zijn dat de organisatie in dat geval beter kan inspelen op de markt dan een overheidsbedrijf zou kunnen. Bovendien zijn er voordelen met betrekking tot de transparantie.

Voor toetsing aan de criteria verwijzen wij naar hoofdstuk 3.

6.1.3 *Conclusie verzelfstandiging*

Verzelfstandiging is een optie als de depots méér dan nu het geval is worden opengesteld voor derden. In dat geval kan het voordelen hebben boven exploitatie door een overheidsbedrijf, zoals nu gebeurt. Deze betreffen vooral commercieel (marktconform) handelen en een verbeterde transparantie.

6.1.4 *Aanbeveling verzelfstandiging*

Wij menen dat verzelfstandiging een goede optie kan zijn als de rijksbaggerdepots méér dan nu het geval is, opengesteld worden voor storting van specie door derden. In dat geval zou er eerst gekozen kunnen worden voor kostendekkende tarieven in combinatie met openstelling. In een volgende stap zouden de depots dan verzelfstandigd kunnen worden, waarna tevens decentrale overheden mede-aandeelhouder kunnen zijn.

6.2 Concessie

Een concessie is een tijdelijk (exclusief) recht, dat de overheid verleent aan een private partij, om een activiteit te verrichten, iets te exploiteren, en dergelijke. Bij een concessie behoort in het algemeen een contract tussen degene, die de concessie uitgeeft, in dit geval de rijksoverheid, en degene die de activiteit gaat verrichten. In dit contract staat gespecificeerd welke de voorwaarden zijn, waaronder de concessie wordt geëxploiteerd. Bij een concessie voor de exploitatie van baggerdepots zouden de concessievoorwaarden bijvoorbeeld voorschriften kunnen bevatten voor de tariefstelling, waartegen de specie ingenomen moet worden bij derden, of een verplichting om de specie van de rijksoverheid aan te nemen, al dan niet tegen betaling.

Een concessie kan verleend worden via een openbare aanbesteding. In dat geval maakt de overheid bekend welke activiteiten onder de concessie vallen en welke voorwaarden worden opgelegd. Dit contract kan dan worden aanbesteed aan de meest biedende.

Het beheer van depots kan in concessie worden uitbesteed, bijvoorbeeld omdat men ervan uitgaat dat de beheerskosten daarmee omlaag gaan. Er moet dan een afweging gemaakt worden tussen de huidige situatie en de nieuwe situatie, waarbij de kosten van aanbesteding ook een rol moeten spelen.

Deze optie komt met name in aanmerking als er knelpunten zijn met betrekking tot de huidige exploitatie van de depots. De knelpunten, die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen, betreffen echter niet de wijze van exploitatie van de depots. Zij betreffen meer de tarifiering en de marktwerking. De concessie op zichzelf biedt geen oplossing voor deze knelpunten.

Indien de overheid het noodzakelijk acht om bepaalde activiteiten in concessie uit te besteden, moet er een nadere studie gedaan worden naar de wijze waarop dat kan gebeuren, de voorwaarden, die daarvoor gesteld moeten worden, en naar de voor- en de nadelen daarvan.

6.2.1 Conclusie

Uitbesteding in concessie is altijd mogelijk. Het moet dan een middel zijn om bepaalde doelen te bereiken, bijvoorbeeld lagere exploitatiekosten. De inhoud van de concessie moet daarop dan gericht worden. In onze studie hebben wij niet de efficiëntie van het beheer van de rijksbaggerdepots onderzocht. De knelpunten, die wij beschreven in deze studie, kunnen worden bestreden op andere wijzen dan via concessieverlening.

7 Toezichthouder instellen

Voor de volledigheid melden wij nog de optie van de toezichthouder. Op een markt, waar de concurrentie gebrekkig functioneert, kan een toezichthouder worden aangesteld. Deze houdt dan onder meer toezicht op de prijzen. Bij de baggerdepots kan een toezichthouder marktmisbruik door aanbieders voorkomen. Wij zien het instellen van een toezichthouder niet als volwaardige optie. Het is een mogelijkheid die in aanvulling op andere opties gebruikt kan worden.

De toezichthouder wordt dan ingeschakeld om de prijzen te reguleren van de markten, waarop marktmacht bestaat (lokale markten).

7.1 Ontwikkeling van de markt

Een toezichthouder kan prijzen vaststellen, die gebaseerd zijn op de kosten.

7.2 Voor- en nadelen

Voordelen: de prijzen blijven nabij kostenconform, ook als er geen concurrerende markt is. Marktpartijen kunnen geen misbruik maken van hun machtspositie. Vooral de decentrale overheden worden beschermd.

Nadelen: het is lastig om prijzen vast te stellen. Daarbij komt dat het nogal star is. Ondernemingen hebben geen vrijheid meer om op flexibele wijze prijzen vast te stellen, al naar gelang de verhoudingen op de markt. Bovendien brengt het instellen van een toezichthouder kosten met zich mee.

7.3 Conclusie

Een toezichthouder kan worden ingesteld indien de marktwerking zodanig is verstoord, dat het maatschappelijk onaanvaardbaar is, en er geen andere redelijke instrumenten zijn om de verstoringen te verminderen. De verstoring moet zodanig zijn dat de prijzen voor storten van specie veel hoger zijn dan het niveau, dat op grond van de kosten noodzakelijk is.

Het voordeel is dat misbruik van marktmacht wordt tegengegaan. Het nadeel is de inflexibiliteit, en de kosten die ermee gepaard gaan. Deze optie kan in aanvulling worden gebruikt op andere opties.

8 Antwoord op de vragen

Zoals beschreven in de inleiding, heeft de stuurgroep een onderzoeksvraagstelling opgesteld, met vijf vragen. Hieronder worden deze vragen beantwoord.

Is er sprake van een gelijk speelveld (level playing field) op de markten van verwerking en stort van baggerspecie?

Antwoord: neen, er is geen gelijk speelveld op deze markten. Dit heeft als belangrijkste oorzaken dat niet alle aanbieders van alle depots gebruik mogen maken en dat er lokale markten zijn vanwege de relatief hoge transportkosten. Er zijn dus verschillende speelvelden.

Wij bevelen aan om een onderzoek te doen naar de hoogte van de tarieven, die de overheid aan derden in rekening brengt voor de opslag van baggerspecie. Wij verwachten dat deze hoger zijn dan de kostprijzen. Door kostenconforme tarieven te hanteren is de rijksoverheid in ieder geval geen prijsbederver.

Leidt privatisering tot lagere kosten voor berging van baggerspecie in depots?

Dat is lastig te voorspellen. De totale kosten voor het Rijk bestaan op dit moment uit de kosten van het instandhouden van de depots. Daarbij heeft het Rijk ook enige inkomsten uit de berging van specie voor derden. Dat kan van de kosten worden afgetrokken.

Bij privatisering zal het Rijk geld ontvangen uit de verkoop van de depots. Daarnaast zal het Rijk moeten betalen voor het storten van specie. Het is lastig om deze kostenposten tegen elkaar af te wegen en te vergelijken met de huidige kosten. Het geldt dat het Rijk ontvangt bij verkoop van de depots dekt waarschijnlijk niet het bedrag van de investeringen daarin. Hoe hoog de kosten voor het Rijk zullen zijn voor de berging van specie, na verkoop van de depots, hangt onder meer af van de mate van marktwerking. Zoals wij aangaven gaat het hier om een lastige markt.

Wat zijn de effecten van privatisering van de rijksbaggerdepots op verwerking en hergebruik van baggerspecie?

Uit ons onderzoek blijkt dat de prijzen voor de opslag van specie in depots door toenemende concurrentie waarschijnlijk zullen dalen. Daling van de prijzen heeft een negatief effect op verwerking en hergebruik van baggerspecie. Dat effect is groter dan het eventuele afzonderlijke effect van privatisering van de baggerdepots. Het is lastig om een voorspelling te doen over het afzonderlijk effect op de prijzen van privatisering.

Wat zijn de effecten van privatisering van rijksbaggerdepots op de berging van de bij verwerking en stort van baggerspecie in het geding zijnde publieke belangen?

Het gaat hier om drie categorieën publieke belangen, die wij onder A, B en C behandelen.

A: Bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen

De regulering en handhaving op het gebied van het milieu bepaalt uiteindelijk wat de private eigenaren op dit vlak doen. In beginsel gaat het hier om de kwaliteit van de regulering en de handhaving. Wij menen dat het wel belangrijk is dat de overheid bij privatisering terdege rekening houdt met de mogelijkheden tot handhaving.

In de afvalsector kan handhaving problematisch zijn. Bij de wijze van privatisering moet daar rekening mee gehouden worden, zodat de kans op 'hit and run'-gedrag zo klein mogelijk blijft.

B: De beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad

Deze optie heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van depotcapaciteit. Deze ligt nu geheel in handen van marktpartijen. Op zichzelf is er voor langere tijd voldoende capaciteit, en deze optie brengt daar geen verandering in. Anderzijds is tevoren niet zeker wat marktpartijen zullen doen. Het is mogelijk dat zij veel sneller vol raken, omdat zij ook voor andere doelen (bijvoorbeeld voor stort van bagger van lage categorieën) wordt gebruikt. Daarnaast zouden de normen kunnen veranderen. Nadelige gevolgen voor de mogelijkheid tot berging van specie van de rijksoverheid zijn dan niet uit te sluiten. Bij deze optie is er geen 'strategische voorraad', waardoor dit risico ondervangen kan worden.

Dat is wel het geval indien het Rijk slechts een deel van haar depotcapaciteit aan derden verkoopt.

C: Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk

De kosten van de berging van specie van de rijksoverheid hangen samen met de ontwikkeling van de markt. De kans op concurrentieverstoring is altijd aanwezig, omdat het een bijzondere markt is, waarin transportkosten ook een rol spelen. Er is een redelijke kans dat er een gezonde concurrentie tot stand komt, waardoor prijzen een dalende trend vertonen. Er zijn immers veel aanbieders. Maar er zijn geen garanties dat dit gebeurt en dat de concurrentie ook zo blijft. Dit kan in de tijd veranderen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de depots na (aparte) verkoop weer gaan fuseren. Het is dan aan de NMa om toezicht te houden op de markt.

Privatisering van de rijksbaggerdepots is gunstig voor de markt voor de decentrale overheden. De concurrentie op die markt wordt intensiever, waardoor de prijzen verder kunnen dalen.

Verkoop van de depots zal het Rijk naar verwachting minder kapitaal verschaffen dan de investeringen hebben bedragen. Daarnaast zal de rijksoverheid ieder jaar moeten betalen voor de berging van specie in de private partijen. De kosten hiervan hangen samen met de ontwikkeling van de prijzen, die weer afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de markt.

Bij verkoop van een deel van de depots behoudt het Rijk een strategische voorraad aan capaciteit voor zichzelf. Voor dit deel is er dus geen afhankelijkheid van marktprijzen. Dat reduceert de onzekerheden.

Welke opties zijn er voor de rijksbaggerdepots (privaat, publiek, mix/pps)?
Zie onze aanbevelingen hierna.

9 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven wij onze aanbevelingen. Deze ondersteunen wij aan de hand van een beknopte samenvatting van dit hoofdstuk.

9.1 Aanbevelingen ten aanzien van geconstateerde knelpunten

Allereerst hebben wij in ons onderzoek de belangrijkste knelpunten onderzocht en de criteria bepaald, waaraan de opties getoetst moeten worden.

In beginsel is het de overheid geoorloofd om de baggerdepots open te stellen voor derden, mits de concurrentie op de markt niet wordt verstoord. De problematiek Markt en Overheid gaat niet over de vraag óf de overheid de depots mag openstellen, maar om de vraag welke regels daarbij gelden. Dit zijn in ieder geval de mededingingsregels. De overheid mag de concurrentie op de markt niet bederven.

Wij concludeerden tevens dat het aannemelijk is dat de tarieven voor het storten van specie in rijksdepots niet voldoen aan de regels. Daarnaast is niet duidelijk of de Startovereenkomst, waarbij de overheid afspraken heeft gemaakt over de ontvangst van bagger van bepaalde aanbieders, terwijl andere aanbieders niet mogen storten, geldig is. Deze kan in strijd zijn met de Mededingingswet, de Wet Milieubeheer en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Op grond hiervan hebben wij de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Laat een onderzoek uitvoeren om te bepalen welke eisen gelden inzake de tariefstelling.

Laat een onderzoek plaatsvinden naar het niveau van kostendekkende tarieven voor de baggerdepots, en wel op de volgende wijze:

- *eerst dient een gestandaardiseerde toerekeningsmethode ontworpen te worden, door deskundigen die gespecialiseerd zijn in tarieven voor gereguleerde ondernemingen, zoals elektriciteitsbedrijven (netwerken), telefonie e.d.*
- *vervolgens dienen de kostprijzen van de verschillende depots aan de hand van die toerekeningsmethode berekend te worden. Dit kan gebeuren voor ieder baggerdepot afzonderlijk, of voor alle baggerdepots tezamen.*

Ook is onduidelijk of de Startovereenkomst rechtsgeldig is. Ongeldigheid van de Startovereenkomst leidt ertoe dat de Rijksbaggerdepots oftewel geopend moeten worden voor alle derden, dan wel gesloten moeten worden voor derden. Op grond hiervan hebben wij de volgende aanbeveling geformuleerd:

Stel een onderzoek in naar de juridische houdbaarheid van de Startovereenkomst.

De criteria voor toetsing van de opties zijn de volgende:

- bescherming van het milieu: beheersing risico's stort en verwerken/toepassen
- beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad
- voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht; kosten voor het Rijk van de berging van specie.

9.2 Aanbevelingen ten aanzien van de opties

De opties die wij hebben onderzocht zijn: kostendekkende tarieven, al dan niet in combinatie met openstelling van de depots, privatisering van één, meer of alle depots, sluiting van de depots voor derden, verzelfstandiging en concessie. Wij hebben deze getoetst aan de criteria, en de knelpunten in de beschouwing betrokken. Op grond hiervan komen wij tot de volgende aanbevelingen.

Allereerst menen wij dat het Rijk bij het openstellen van de baggerdepots moet voldoen aan alle wet- en regelgevingen. Dit betekent dat er kostendekkende tarieven gevraagd zouden moeten worden. Bovendien kan het betekenen dat de Startovereenkomst ongeldig is, en dat de baggerdepots op grond daarvan geopend moeten worden voor alle derden, of daarvoor gesloten moeten worden.

De optie: kostendekkende tarieven in combinatie met openstelling van de rijksdepots, is onder alle omstandigheden juridisch een aanvaardbare optie. De tarieven zijn dan conform de eisen, die daaraan gesteld worden, en er is geen strijdigheid, zoals die met betrekking tot de Startovereenkomst aanwezig lijkt. Het verkleint de problematiek Markt en Overheid. Ook op de overige criteria scoort deze optie goed. De depots zullen dan waarschijnlijk eerder vol raken dan nu het geval is. Maar de overheid kan, indien zij dat wenst, een strategische voorraad garanderen door bijvoorbeeld de openstelling aan een termijn te binden.

Als de overheid nog geen depotcapaciteit in bezit had, zouden wij niet aanbevelen om een "strategische voorraad" aan te houden. Maar nu de overheid alle investeringen heeft gedaan, wat naar de maatstaven van toen te rechtvaardigen was, kan worden overwogen om op grond daarvan voor de toekomst een 'strategische voorraad' te blijven aanhouden. Experts zouden dan moeten vaststellen hoe groot deze voorraad moet zijn.

Mocht het tempo van vullen dan te snel blijken, dan kunnen maatregelen genomen worden.

Bij kostendekkende tarieven en openstelling van de depots zal de markt voor depotcapaciteit veranderen. Er zijn dan veel meer aanbieders. De concurrentieverhoudingen worden dan gezonder. Mocht zich een goede markt ontwikkelen, dan kan de overheid in een volgende fase overwegen om over te gaan tot verzelfstandiging en/of privatisering van de baggerdepots.

Een dergelijke, gefaseerde aanpak bevelen wij ook aan omdat de normen op korte termijn gaan veranderen. Het is nog niet duidelijk welke invloed dit zal hebben op de markt voor de stort van specie. Het is beter om ingrijpende beslissingen, die niet kunnen worden teruggedraaid, te nemen als er relatieve zekerheid is over de ontwikkeling van de markten.

9.2.1 *Minder aantrekkelijke opties*

Wij vinden dat andere opties méér nadelen hebben. Sluiting van de depots voor derden, gecombineerd met verkoop van één of meer depots is een haalbare optie, als men op korte tijd privatisering wenst. De beheerskosten voor het Rijk dalen dan, er kan een strategische hoeveelheid aan capaciteit worden aangehouden, en het is bevorderlijk voor een goede marktwerking op de markt voor decentrale overheden.

Nadelig ten opzichte van de optie “open de depots voor derden met kostendekkende tarieven” is dat de capaciteit voor het Rijk dan minder goed verspreid ligt over het land. Tevens is de capaciteit voor decentrale overheden dan ook minder goed verspreid over het land dan bij algehele opening van de rijksdepots. Voorts is het de vraag of derden claims kunnen indienen bij het Rijk, omdat de afspraken van de Startovereenkomst niet nagekomen kunnen worden. Daarom vinden wij deze optie minder aantrekkelijk.

Verkoop van een deel van de capaciteit van de rijksdepots achten wij gecompliceerd. Nader onderzoek naar de mogelijkheden is noodzakelijk, bijvoorbeeld naar de vraag of de problematiek Markt en Overheid dan blijft gelden. In dat geval heeft de koper van de capaciteit waarschijnlijk weinig vrijheden, bijvoorbeeld om te variëren met de tarieven.

Uitbesteding van de exploitatie van depots via concessie is altijd mogelijk. Het moet dan een middel zijn om bepaalde doelen te bereiken, bijvoorbeeld het verhogen van de efficiëntie van de exploitatie. Onze studie was niet gericht op het vaststellen van de efficiëntie van het huidige beheer van de rijksbaggerdepots. Wij kunnen op grond van deze studie op dit punt geen aanbevelingen doen.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Samenstelling Stuurgroep

Leden Stuurgroep Verkenning Privatisering Rijksbaggerdepots

- voorzitter: prof.ir. K. d'Angremond; emeritus hoogleraar Kustwaterbouw Technische Universiteit Delft
- drs. M. E.P. Dierikx; Directeur-Generaal Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat/drs. J.F.N. Maaskant; Beleidsmedewerker Directoraat Generaal Water, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- ir. P. Struijs/ir. P.W. Mollema/G.W. Berger; N.V. Havenbedrijf Rotterdam
- G.G.A. Biessen/J. Hesseling; Directie Industrie en Diensten, Ministerie van Economische Zaken
- ir. L. Bijlsma; Directeur NVPG (Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondreinigingsbedrijven)
- A.Struijk; Voorzitter VBKO (Vereniging van Waterbouwers in Baggeren-, Kust- en Oeverwerken)
- mr.ing. F. Snel; Voorzitter FODI (Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinende Industrieën)

Secretariaat

- ir. C. W. A. O. van Raalten; Rijkswaterstaat Staf DG Netwerken /Adviseur Hoofdwatersystemen
- ir. W. Leendertse; Rijkswaterstaat Staf DG Markt en Inkoop

Projectbegeleiding

- drs. A.L. Hakstege; Rijkswaterstaat Bouwdienst

Geïnterviewde personen

- mevrouw ir. S.R.E. Seuren, Provincie Gelderland, Arnhem
- J.T. Coppus, Kaliwaal BB/Dekker van de Kamp, Oosterhout-Nijmegen
- ir. G. Berger, Slufter – NV Havenbedrijf Rotterdam, Rotterdam
- ing. G. Haan, Kaliwaal BV/Dekker van de Kamp, Oosterhout-Nijmegen
- drs. O. van der Kolk, DELTA Milieu, Terneuzen - Dordrecht
- ing. L.A. van der Kooij, Reused/DHV, Amersfoort
- J. Teunissen, NV Afvalzorg, Assendelft
- ing. A.H.N. Ursem, De Vries en Van de Wiel, Schagen
- drs. W. Vermeule, Kaliwaal BV/Dekker van de Kamp, Oosterhout-Nijmegen
- ing. D. van Waning, De Ingensche Waarden BV, Vught
- ir. H.H.A.G. Wevers, Boskalis Dolman BV, Rotterdam
- D.J. van 't Zet – RWS IJsselooog, Lelystad

Twynstra Gudde

Deelonderzoek 1: feiten en cijfers

Basisdocument Feiten en Cijfers

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Deelrapport 1: basisdocument feiten en cijfers
25 juni 2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Deelrapport 1: basisdocument feiten en cijfers

drs. P.M. Jongejan
ir. P.G. Schwarz
drs. J. Warmenhoven

Amersfoort, 25 juni 2007
460021/GSC/RGO

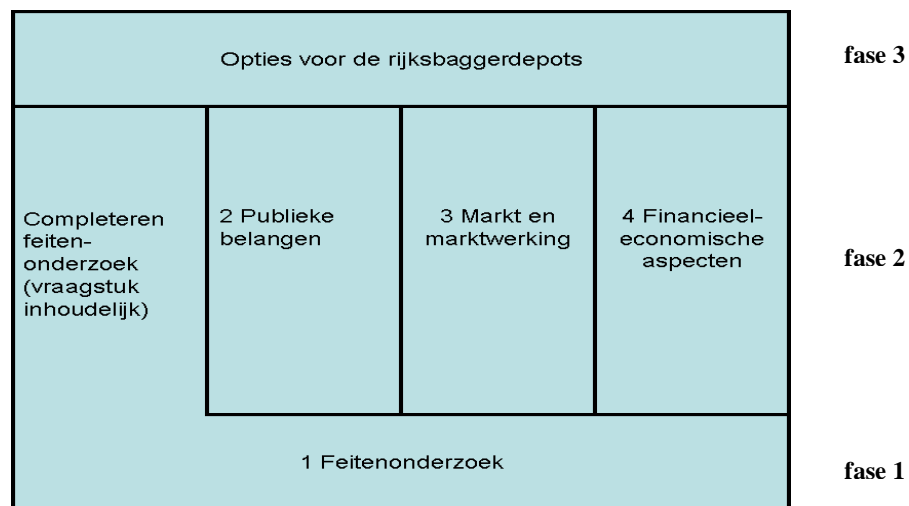
Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Schets van de problematiek	3
2.1	Aard en omvang van de baggeropgave	3
2.2	Politiek-bestuurlijk krachtenveld	7
2.3	Maatschappelijke discussie	11
3	De Baggerketen	12
3.1	De ketenopbouw	12
3.2	De ketenstappen	14
3.3	Technologische ontwikkelingen	17
4	Juridische kaders	19
4.1	Regelgeving met betrekking tot mededinging	19
4.2	Andere van toepassing zijnde regelgeving	21
5	Financiële kaders	29
6	Kenmerken van de markt voor stort en daaraan gerelateerde verwerking	31
6.1	Vraagzijde	31
6.2	Aanbodzijde	36
6.3	Prijsvorming bestemmingen	39
6.4	Concurrentie	43
7	Benchmark andere markten	46
7.1	Vergelijking van markten op specifieke onderdelen	46
7.2	Nationale benchmark: vergelijking met de markt voor huishoudelijk afval	46
7.3	Internationale benchmark voor baggerspecie: Duitsland	50
7.4	Internationale benchmark voor baggerspecie: België (Vlaanderen)	52
	Bijlage	
1.	Overzicht baggerdepots	

1 Inleiding

In het kader van het beheer van de watersystemen in Nederland worden baggerwerken uitgevoerd. Het onderhavige basisdocument is opgesteld in het kader van het onderzoek Privatisering Rijksbaggerdepots, met als centrale onderzoeksvraag “Wat zijn de mogelijkheden en effecten van privatisering van rijksbaggerdepots”. Het onderzoek wordt uitgevoerd in drie hoofdfasen:

- Fase 1: het feitenonderzoek
- Fase 2: de deelonderzoeken publieke belangen, markt en marktwerking en financieel economische aspecten en
- Fase 3: de uitwerking van de opties voor de rijksbaggerdepots.



Dit basisdocument vormt de weergave van het feitenonderzoek.

De vraagstelling voor het feitenonderzoek is onderverdeeld in 5 subvragen, welke hieronder verder staan uitgewerkt.

1. *Wat is de aard, omvang en urgentie van de problematiek van de vervuilde waterbodems*
 - welke probleempercepties bestaan er (bij verschillende partijen) en wat betekent dit voor de omvang van het probleem
 - welke urgentie heeft de problematiek
 - welke trends en ontwikkelingen doen zich hierin voor
2. *Hoe ziet de uitvoeringsketen rond vervuilde waterbodems er uit*
 - hoe ziet het operationele proces van verwijdering, verspreiden, toepassen, verwerken/storten van bagger er uit
 - welke partijen hebben welke rollen/posities, verantwoordelijkheden, taken
 - wat zijn hier de ontwikkelingen/trends

3. *Wat zijn de juridische en financiële kaders van de problematiek?*
 - Europese regelgeving + ontwikkelingen
 - nationale regelgeving + ontwikkelingen
 - wat zijn de meerjarenbudgetten van overheden
4. *Hoe werkt het systeem bekeken als markt van vraag en aanbod van capaciteit?*
 - welke factoren bepalen de vraag naar stortcapaciteit
 - welke factoren bepalen het aanbod van stortcapaciteit
5. *Hoe verhoudt deze sector zich tot soortgelijke sectoren in het buitenland en tot andere afvalketens binnen Nederland?*

De intensiteit van de baggerwerken is afhankelijk van het politiek-maatschappelijke kader, waarbinnen de werken moeten worden uitgevoerd en waarvan in hoofdstuk 2 een korte schets is gegeven. De bepalende wettelijke en financiële kaders worden respectievelijk in beeld gebracht in de hoofdstukken 3 en 4 van deze notitie. In hoofdstuk 5 wordt de markt van vraag en aanbod van stortcapaciteit beschreven en in hoofdstuk 7 ten slotte worden in een beknopte benchmark de parallellen met de ontwikkelingen in de Nederlandse markt voor huishoudelijk afval en de baggerstortmarkt in Duitsland en Vlaanderen gezocht.

2 Schets van de problematiek

De ligging van Nederland in een delta leidt tot een onvermijdelijke toevoer en afzetting van sediment. Om een goede diepte, water- en bodemkwaliteit van onze watersystemen te handhaven worden baggerwerken uitgevoerd. Vanaf 1980 is duidelijk geworden dat een flink deel van de Nederlandse waterbodems verontreinigd is. De eisen die worden gesteld aan de bestemming van vervuilde baggerspecie en de schaarste aan geschikte bestemmingen hebben de kosten van het baggerproces doen toenemen. Tegelijkertijd was er niet altijd voldoende geld om dit probleem op te lossen. Dit heeft geleid tot een achterstand in het baggerwerk, die bovendien bij ongewijzigd beleid elk jaar verder oploopt.

In dit hoofdstuk wordt de aard en omvang van de problematiek van de sanering en het onderhoud van de Nederlandse waterbodems in beeld gebracht. Ook wordt geschetst wat de politiek-bestuurlijke inzet is om dit probleem op te lossen en welke maatschappelijke opvattingen daarop van invloed zijn.

2.1 Aard en omvang van de baggeropgave

De waterbodem is een integraal onderdeel van het watersysteem en ondersteunt meerdere waterfuncties op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Onderstaande tabel geeft een nadere uitsplitsing van het achterstallig onderhoud en saneringen in miljoenen kubieke meters baggerspecie (Mm³ in situ)³ over de verschillende maatschappelijke functies en watersystemen⁴.

	Achterstallig Onderhoud	Saneringen	Totaal
Scheepvaart	21	-	21
Natuur	6	44	50
Water in de stad	6	5	11
Landbouw	14	-	14
Recreatie	10,5	0,5	11
Totaal	57	50	107
Waarvan:			
Rijkswateren	18	39	57
Stedelijk gebied	9	5	14
Landelijk gebied	30	6	36

Bron: MKBA Waterbodems

³ Dit is het volume dat de baggerspecie inneemt als het onderdeel uitmaakt van de waterbodem.

⁴ Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse Waterbodems, AKWA-rapport 04.010, VENW-RWS, 2004

Onderhoudsbaggeren betreft het baggeren omwille van nautische en/of waterhuishoudkundige redenen. Daarbij gaat het zowel om de uitvoering van baggerwerken in zoet als in zout water. Het achterstallig onderhoud betreft vooral de achterstand die inmiddels is ontstaan in de binnenwateren bij het verwijderen van de jaarlijkse aanwas van sediment. Sanering betreft de verwijdering van vervuilde waterbodems omwille van milieuhygiënische redenen en is vooral een zoetwaterproblematiek.

De uitgangspunten voor het baggerwerk ten behoeve van de genoemde maatschappelijke functies en de inzet om te voldoen aan deze uitgangspunten worden sterk bepaald door vier landelijke beleidsinitiatieven.



Bron: MKBA Waterbodems

2.1.1 Scheepvaart

De scheepvaart en de daarvan afhankelijke industrie hebben behoefte aan voldoende diepe en brede vaarwegen en bereikbare havens. In de Nota Mobiliteit is een verhoging van het baggertempo ten behoeve van een vlotte en veilige doorgang van scheepvaart vastgelegd. Het benodigde budget voor het nautisch baggeren stijgt van 18 naar 30 M€/jaar. Daarnaast wordt een inhaalslag van circa 375 M€ voorzien in de periode tot 2020 (gemiddeld 25 M€/jaar).

Het budget voor het beheer en onderhoud bedraagt vanaf 2004 circa 40 M€/jaar (14 M€/jaar regulier onderhoud plus circa 26 M€/jaar impuls geld over de periode 2004 - 2010). Het betreft vooral baggerwerk in de toegangseulen naar Rotterdam, Amsterdam en Antwerpen (Westerschelde). Ander onderhoudswerk wordt niet of nauwelijks uitgevoerd. Door deze strikte prioritering is het mogelijk in de periode tot 2010 het achterstallig onderhoud bij de belangrijkste onderdelen van de rijkswaterwegen en internationale hoofdverbindingssassen in te lopen. In de overige watersystemen blijft de achterstand echter oplopen.

2.1.2 *Kwaliteit van water en bodem*

Zoals blijkt uit de MKBA Waterbodems wordt de totale hoeveelheid te saneren bagger momenteel geschat op circa 50 Mm³. De bijbehorende baggerkosten bedragen ruim 1.000 M€. In het huidige tempo is deze opgave niet voor 2039 gereed. Dit is te laat om te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die stelt dat het watersysteem uiterlijk in 2027 op orde moet zijn. De KRW eist dat er milieukwaliteits- en ecologische doelstellingen komen voor alle Europese wateren. Omdat deze inhoudelijke doelen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater echter pas in 2009 via de stroomgebiedbeheersplannen worden vastgesteld, is het momenteel nog onzeker wat de wijziging in de omvang van het saneringsbaggerwerk als gevolg van de implementatie van de KRW in de komende jaren zal zijn. In de Beleidsbrief bodem⁵ is de relatie gelegd tussen functie en gebruik van de bodem en bijbehorende kwaliteit voor land- en waterbodem. Ook zijn in de Beleidsbrief de uitgangspunten voor omgaan met grond en bagger opgenomen.

Tenslotte brengt de aankomende introductie van de nieuwe Waterwet een andere manier van kijken naar de saneringsproblematiek met zich mee. Vanuit de watersysteemgerichte doelstellingen voor waterbodems wordt alle waterregelgeving samengebracht in de nieuwe Waterwet en alleen nog gesproken over het ‘beheer’ van watersystemen. Daarmee kunnen onderhoudsbaggerwerk, herstel- en inrichtingbaggerwerk en saneringsbaggerwerk veel meer samen op lopen en kunnen voorheen gescheiden budgetten worden gekoppeld. Dit heeft naar verwachting een positief effect op het saneringstempo. Sanering vindt nu immers slechts bij uitzondering plaats. Onderhoud en herinrichting zijn veel meer de drijvende krachten achter baggerwerk.

2.1.3 *Veiligheid*

De veiligheid van Nederland tegen overstromingen is een belangrijk onderdeel van het huidige waterbeleid. De nadruk ligt hierbij op rivierverruiming, wat voor een groot deel uit baggerwerkzaamheden bestaat. Ingrepen in de waterbodem voor hoogwaterbescherming worden binnen zelfstandige trajecten afgewogen (Ruimte voor de Rivier en Maaswerken). Verder draagt extra onderhouds- en saneringsbaggerwerk bij aan de waterstandsverlaging en maakt maatregelen voor hoogwaterbescherming beter uitvoerbaar. Onzeker is nog in hoeverre waterbodemmaatregelen zoals zomerbedverdieping en uiterwaardverlaging uiteindelijk een plaats zullen krijgen in de maatregelpakketten, naast bijvoorbeeld verleggingen en versterkingen van dijken.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 663, nr. 13

2.1.4 *Waterhuishouding*

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) zijn de afspraken vastgelegd over de aanpak van wateroverlast en watertekort in de regionale wateren. Regelmatig baggeren is noodzakelijk om een goede afvoer van water te kunnen garanderen. In het NBW is vastgelegd dat in 2015 de normprofielen van de watergangen, vastgelegd in de zogenaamde legger, moeten zijn bereikt. Om dit te bereiken zal volgens de MKBA in regionale wateren blijvend meer moeten worden gebaggerd. Het gaat om een verdubbeling van de baggerinspanningen en -uitgaven (van circa 50 M€/jaar naar 100 M€/jaar) én is er een eenmalige inhaalslag nodig van nog eens 500 M€ voor het wegwerken van alle achterstanden uit het verleden.

2.1.5 *Samenvatting opgave en kosten*

Met het huidige baggertempo van 5,8 Mm³/jaar onderhoudsbagger van zoete waterbodems is in totaal 58 M€/jaar gemoeid. In deze aantallen is schouwspecie (naar schatting 7,2 Mm³/jaar) buiten beschouwing gelaten. Om een evenwicht te bereiken (geen oplopende achterstanden meer) is volgens de aanwasgegevens in het MKBA Waterbodems een onderhoudsbaggertempo van 9,3 Mm³ per jaar nodig⁶. De jaarlijkse kosten in de evenwichtsituatie worden geschat op 121 M€/jaar. Deze meer dan evenredige toename van de kosten is het gevolg van het feit dat momenteel vooral het meer vervuilde en dus duurder te bestemmen deel van de onderhoudsspecie in het systeem achterblijft.

Daarnaast is een inhaalslag van circa 107 Mm³ (57 Mm³ onderhoudsachterstand en 50 Mm³ te saneren waterbodems) nodig. De kosten van het wegwerken van de onderhoudsachterstand bedragen € 0,9 miljarden van het saneren € 1-1,4 miljard. Met name de voorraad voor sanering van 50 Mm³ saneringsbagger is onzeker vanwege veranderend beleid (Kaderrichtlijn water, integratie van saneren met herstel- en inrichtingswerkzaamheden en veranderende kwaliteitscriteria voor bestemming van baggerspecie).

Wat betreft de zoute specie is er nauwelijks sprake van een achterstand bij het op diepte houden van de havengeulen. Jaarlijks wordt er circa 20 Mm³ zoute specie gebaggerd, wat voldoende is om de aanwas weg te baggeren. Verder is de hoeveelheid op zee verspreidbare, weinig verontreinigde specie groot, waardoor de bestemming relatief goedkoop en weinig problematisch is.

⁶ Bij de aanwasgegevens in de MKBA past wel de kanttekening dat er in de praktijk, behoudens incidentele plaatselijke problemen, nauwelijks signalen zijn over problemen, gerelateerd aan de oplopende achterstand.

2.2 Politiek-bestuurlijk krachtenveld

2.2.1 *Wie is verantwoordelijk*

Het onderhoud van de waterbodems maakt deel uit van de taak van de watersysteembeheerder. Verantwoordelijk voor het beheer van de *rijkswateren* is in de eerste plaats VenW, die in overleg met VROM besluit over beleid, wet- en regelgeving en investeringen ten aanzien van waterbodems en het bestemmen van baggerspecie. Bij het bestemmen van baggerspecie in landelijk gebied (bagger op de kant) en de natuurwetgeving speelt ook LNV een rol. Rijkswaterstaat staat als agentschap aan de lat voor uitvoering van het beheer van de rijkswateren. Hoewel de beheersverantwoordelijkheid van het Rijk zich beperkt tot rijkswateren, heeft het rijksbeleid voor water en waterbodems betrekking op alle watersystemen.

Voor de regionale wateren zijn de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden als volgt verdeeld. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud van de waterbodem van *regionale vaarwegen* ligt bij de provincie als (water) wegenbeheerder, tenzij de provincie deze taak bij provinciaal besluit heeft gedelegeerd aan bijvoorbeeld een gemeente of waterschap of via een gemeenschappelijke regeling ondergebracht heeft bij een recreatieschap. Voor kleine watergangen geldt dat eigenaren zelf zorg moeten dragen voor het verwijderen van de zogeheten schouwspecie. Daar waar onderhoud leidt tot (extra) verwijdering van sterk verontreinigde waterbodem (sanering) kan hiervoor van het Rijk, via de provincie, een bijdrage van maximaal 90% worden ontvangen.

De waterschappen zijn belast met beheer van de *regionale watersystemen*. Baggerwerken worden door de waterschappen via de omslagheffing bij burgers, boeren en bedrijven in rekening gebracht. In 2004 zijn waterschappen en gemeenten als regel overeengekomen dat het waterschap de onderhoudsplicht voor de wateren *in de bebouwde kom* op zich neemt. Voor het wegwerken van achterstallig onderhoud geldt een overgangsfase waarin gemeente en waterschap de kosten hiervoor gezamenlijk dragen. Indien het baggeren noodzakelijk is voor het functioneren van het rioolstelsel, dan kunnen gemeenten deze kosten via het rioolrecht verhalen op de inwoners. Een aanzienlijk aantal gemeenten kan baggerwerken in *havens* financieren vanuit havengelden. Deze worden geheven voor het gebruik dat schepen maken van gemeentelijke haveninfrastructuur of door de gemeente verleende havendiensten.

Interbestuurlijke beleidsontwikkeling en afstemming vinden landelijk plaats in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW). Het LBOW heeft onder andere ten doel een actieprogramma op te zetten, gericht op de gehele baggerketen, met als doel bestaande knelpunten aan te pakken en de baggerachterstand zoveel mogelijk weg te werken.

Binnen de regio's fungeren de regionale bestuursorganen (RBO's) in het kader van de KRW als afstemmingsstructuur voor de gezamenlijke afspraken over de aanpak van de bagger- en bestemmingopgave.

2.2.2 *Stimulering baggeren*

In de politiek wordt breed onderkend dat het baggertempo aanzienlijk moet worden verhoogd voor het bereiken van de beleidsdoelen voor de diverse watersystemen. Het kabinet heeft een aantal concrete maatregelen ontwikkeld die het ingrijpen in waterbodems gemakkelijker moet maken. Ingezet wordt op extra inzet van rijksmiddelen, deregulering, meer kosteneffectieve bestemmingen, betere samenwerking en innovatie. Vanaf 2009 moet de benodigde inzet voor baggerwerken structureel zijn ingebed in de gehele wateropgave, verankerd in het NBW, de Nota Mobiliteit en Ruimte voor de Rivier/Maaswerken.

Specifiek ten behoeve van de stimulering van het baggeren in bebouwd gebied is de subsidieregeling SUBBIED in het leven geroepen. Hiermee wordt ruim 30 procent van de baggerachterstand in bebouwd gebied weggewerkt. Een bijkomend effect is dat de regeling de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het gebied van stedelijk waterbeheer sterk heeft verbeterd. In veel gevallen nemen waterschappen na het wegwerken van de baggerachterstanden het beheer van de betreffende watergangen over van de gemeente. In die zin heeft SUBBIED gewerkt als vliegwieltje voor het baggerwerk in bebouwd gebied. Gegeven het succes van de regeling gaan er momenteel stemmen op voor een nieuwe stimuleringsmaatregel, gericht op verbetering van de waterbodempkwaliteit in het stedelijk gebied.

2.2.3 *Stimuleren verwerken baggerspecie*

De nationale baggeropgave heeft twee kanten: het baggeren zelf en de bestemming van de gegenereerde baggerspecie. Er moet immers niet alleen meer gebaggerd worden, het verwerken van vervuilde baggerspecie moet ook milieuvriendelijk en duurzaam gebeuren. Verwerken, storten en toepassen van baggerspecie zijn daarbij soms concurrerende en soms complementaire behandelingen van baggerspecie. De milieuorganisaties en gemeenten zijn over het algemeen gekant tegen het storten van vervuilde specie in depots. Bij hogere overheden zoals de provincies en het Rijk heeft verwerking en toepassing van baggerspecie, mits kosteneffectief, beleidsmatig de voorkeur.

In de NW4 is de beleidsdoelstelling opgenomen om minimaal 20% van de niet-verspreidbare specie te verwerken en nuttig toe te passen. In het verlengde hiervan heeft het Rijk maatregelen genomen om marktontwikkelingen voor grootschalige verwerking van baggerspecie te stimuleren. Deze stimuleringsmaatregelen (met name de Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie, SVB) hebben echter niet geleid tot kosteneffectieve alternatieven voor storten.

Besloten is daarom vooral in te zetten op toepassing van baggerspecie als bodem en als bouwstof en niet langer vast te houden aan de 20%-verwerken-doelstelling.⁷

2.2.4 *Stimuleren toepassing*

De directe toepassing van bagger als bodem of als bouwstof (zonder voorafgaande geavanceerde verwerking) heeft een zeer gunstige kosten/baten-verhouding. De eisen die aan deze toepassing worden gesteld zijn echter complex en sluiten vaak bagger uit. In de Decembernota 2005 kondigde het Rijk vereenvoudigde regelgeving aan zodat onnodige belemmeringen voor het hergebruik van bagger zouden worden weggenomen.

Inmiddels is in de vorm van het Besluit bodemkwaliteit⁸ een regelgevingskader ontwikkeld dat alle nuttige toepassingen regelt van grond en bagger (en bouwstoffen) op en in de bodem en in oppervlaktewater. Met dit besluit worden de toepassingsregels voor grond en bagger vereenvoudigd en beter afgestemd op de daadwerkelijke milieurisico's. Daarnaast komt er ruimte voor de waterbeheerder voor gebiedsgericht maatwerk bij het vinden van een juiste balans tussen bodembescherming en de benodigde (extra) ruimte voor grond- en baggerverzet. De verwachting is dat hiermee binnen de kaders van duurzaam bodembeheer ruimere en goedkopere toepassingsmogelijkheden voor grond en bagger beschikbaar komen. Dit voorkomt onnodig beslag op schaarse en relatief dure depot- en verwerkingscapaciteit en draagt bij aan de vermindering van de belasting van landschap, natuur en milieu door de winning van primaire grondstoffen.

Naar verwachting wordt de nieuwe regelgeving voor het toepassen van grond en baggerspecie in oppervlaktewater, uitgezonderd het toepassen van grond en baggerspecie in de Nederlandse territoriale zee, van kracht per 1 juli 2007. Voor het toepassen van bouwstoffen op of in de bodem of in oppervlaktewater en voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem wordt de nieuwe regelgeving naar verwachting een half jaar later van kracht (1 januari 2008). Vooruitlopend op de nieuwe regelgeving zijn voor baggerwerk en grondverzet in het rivierengebied aparte beleidsregels opgesteld die een eenduidige pragmatische invulling nu al mogelijk maken⁹.

2.2.5 *Stimulering ontwikkeling stortcapaciteit*

Duidelijk is dat het storten van verontreinigde specie ook in de toekomst een belangrijke bestemmingsoptie blijven. De landelijk aanwezige stortcapaciteit is niet voor elke beheerder volledig beschikbaar is.

⁷ Kabinetsstandpunt waterbodems 26401, nr 40 / pag. 5.

⁸ Ontwerpbesluit houdende regels inzake bescherming van de bodem, Staatscourant 31 maart 2006.

⁹ Beleidsregels Actief Bodembeheer Maas en Rijntakken, Staatscourant 13 juni 2003.

Soms is sprake van acceptatie op basis van herkomstgebieden. Bovendien genereert de geografische spreiding van de huidige stortlocaties veel extra transport. Een dekkend netwerk van regionale bergingslocaties zou naar verwachting de gemiddelde afstand waarover de specie moet worden getransporteerd kunnen reduceren van 50 naar 25 km. Bij een gemiddeld transporttarief over water van € 0,13 per km per m³ kan dit bij een aanvoer van circa 3 Mm³ een transportkostenbesparing van 10 M€/jaar leveren¹⁰.

Van meerdere kanten wordt aangedrongen op een actieve houding van en samenwerking tussen de verschillende overheden bij het realiseren van meer stortcapaciteit. De aanleg van nieuwe depots kent echter veel risico's en vergt door ruimtelijke en milieuprocedures veel voorbereidingstijd. In het MKBA waterbodems wordt geconcludeerd dat het voor de waterbeheerders zaak is om gedoseerd met de beschikbare depotruimte om te gaan en voortdurend uitbreiding van de depotcapaciteit na te streven. Het LBOW pleit op basis van deze uitkomsten voor een koppeling van de baggeropgave met de wateropgave in het NBW. Ingezet moet worden op meer depotruimte via regionale bestuursakkoorden, introductie van het profijtbeginsel, kostenverlaging van baggerwerk door deregulering en minder verwerking en een rijksbijdrage aan regionaal baggerwerk. Ook de Adviescommissie Water van het IPO adviseert om de hoogste prioriteit te geven aan de realisering van voldoende stortcapaciteit. De rijksoverheid en de provinciale overheid wordt geadviseerd hierbij gebruik te maken van de in de Wet op de ruimtelijke ordening opgenomen interventie-instrumenten, zoals de rijksprojectenprocedure.

Als landelijk opmaat tot samenwerking in de regio voor het oplossen van het tekort aan bestemmingen voor baggerspecie is op 18 april 2005 de Startovereenkomst¹¹ tussen Rijk, IPO, VNG en UvW gesloten. Het Rijk biedt de regio's een tijdelijke oplossing voor het tekort aan bestemmingen in de vorm van een verruimde openstelling voor een periode van 3 jaar van de depots IJsseloo en Slufter, mits zij op de langere termijn kunnen voldoen aan hun bagger- en bestemmingsopgave. Om gebruik te kunnen maken van deze verruimde openstelling dienen de regio's een regionaal bestuurlijk akkoord op te stellen over de aanpak van de bestemmingenproblematiek. Dit moet leiden tot de realisering van extra regionale depotcapaciteit of andere regionale bestemmingen. Bovendien wordt de regio's met klem in overweging gegeven om bijvoorbeeld bestaande putten te selecteren voor opslag van baggerspecie. Dat is goedkoper dan het aanleggen van een nieuw depot.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 401, nr. 40

¹¹ Startovereenkomst 'Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems', 2005

2.3 Maatschappelijke discussie

De maatschappelijke discussie concentreert zich met namen rond de depots voor de opslag van baggerspecie. Milieuorganisaties (zoals Waterpakt) zijn tegen het storten van verontreinigde baggerspecie in depots, omdat deze dan eeuwig moeten worden bewaakt. Zij streven naar zoveel mogelijk verwerking van specie tot nuttige producten.

Momenteel zijn de milieuorganisaties vooral regionaal actief om het verzet van omwonenden tegen nieuwe baggerspeciestortplaatsen te ondersteunen.

Omwonenden en gemeenten zijn veelal sterk gekant tegen het storten van verontreinigde bagger vanwege de (vermeende) risico's voor gezondheid en milieu. Dit leidt tot het NIMBY-gedrag.

De plannen voor het depot IJmeer zijn destijds vrijdeld mede door goede contacten van de milieubeweging met de Tweede Kamer. Recentelijk zijn plannen voor het storten van baggerspecie in putten in de Betuwe in het kader van Ruimte voor de Rivier het onderwerp van protesten (bijvoorbeeld de put Liemden, actiegroep Red de Betuwe). Bekend is ook het protest tegen het voornemen om de stortplaats Smink bij Amersfoort uit te breiden met een baggerstort. VROM heeft zich sterk gemaakt om de gemeente te bewegen om de gemaakte afspraken voor het realiseren van stortcapaciteit gestand te doen. Vele protesten vanwege de nabijheid van een nieuwbouwwijk hebben geleid tot het afblazen van uitbreiding van de stort.

Er zijn ook enkele successen waar het storten van baggerspecie uiteindelijk geaccepteerd is door omwonenden. Gunstige factoren zijn: een afgelegen locatie met weinig hinder voor de omgeving, het tijdig informeren en betrekken van omwonenden en regionale autoriteiten, alleen baggerspecie uit de eigen regio en meerdere gebruiksmogelijkheden voor het depot. Voor de aanleg van het depot Hollandsch Diep is door het open plan proces uiteindelijk steun verkregen. Dit geldt ook voor de Put van Cromstrijen. Saillant punt hierbij is dat de omgeving meer vertrouwen bleek te hebben toen RWS deze put overnam van een private onderneming. Een voorbeeld van meerdere gebruiksmogelijkheden is het depot Kaliwaal dat wordt opgeleverd als natuurgebied met de steun van het Wereld Natuurfonds.

3 De Baggerketen

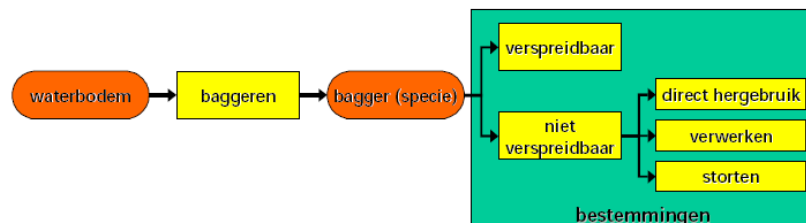
In dit hoofdstuk worden de behandelketen van verontreinigde baggerspecie en de verschillen mogelijkheden in het bestemmingsproces geschetst. Eerst wordt inzicht gegeven in de relatie tussen de baggerspecie kwaliteit en de wijze waarop de baggerketen wordt doorlopen. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkelingen ten aanzien van de verschillende stappen in de keten. Ten slotte wordt kort ingegaan op technologische ontwikkelingen die op termijn de opbouw van de baggerketen kunnen beïnvloeden.

3.1 De ketenopbouw

Bij onderhoud en sanering van watergangen komt (verontreinigde) baggerspecie vrij. Verspreiding is van oudsher de meest gebruikte, eenvoudige en efficiënte oplossing voor het bestemmen van baggerspecie. Sinds begin jaren tachtig mag zwaar verontreinigde baggerspecie vanwege de milieuhygiënische risico's niet meer worden verspreid. Daarvoor moet naar andere bestemmingsopties worden uitgeweken.

Op de bestemmingen voor vrijkomende baggerspecie is een voorkeursvolgorde van toepassing conform de NW4 en het Beleidsstandpunt Verwijdering Bagger-specie:

1. Verspreiden van baggerspecie (op zee, op land of in zoet water zodat het materiaal weer in de kringloop terecht komt) is eerstaangewezen, waar dit is toegestaan en voor zover dat verantwoord kan.
2. Indien het technisch en milieuhygiënisch mogelijk is, kan baggerspecie direct worden toegepast als bodem, dan wel als bouwstof.
3. Vervolgens geldt voor het zoeken van een bestemming voor de niet verspreidbare en niet direct toepasbare specie: verwerken tot een nuttig toepasbare bouwstof waar dat tegen redelijke kosten kan.
4. Alleen als dat niet mogelijk is, blijft definitief storten van de baggerspecie in een depot als mogelijkheid over.



Bron: MKBA Waterbodems.

De mate van verontreiniging is dus de bepalende factor bij de keuze van de bestemming van baggerspecie. Daarnaast spelen de hoeveelheid en de productielocatie een rol.

Voor zoete baggerspecie zijn vijf verontreinigingsklassen onderscheiden (0 tot en met 4). In onderstaande figuur is aan de hand van deze klassen aangegeven welke bestemmingsmogelijkheden op basis van de vigerende regelgeving van toepassing zijn.

	klasse 0	klasse 1	klasse 2	klasse 3	klasse 4
verspreiden in zoet oppervlaktewater	ja, zonder restricties	ja, voorwaarden in WVO-vergunning	ja, voorwaarden in WVO-vergunning	nee	nee
verspreiden op land	ja, zonder restricties	ja, onderhoudspecie op aangrenzende perceel ⁽¹⁾	ja, onderhoudspecie binnen 20 meter op aangrenzend perceel ⁽¹⁾	nee	nee
toepassen als bouwstof in werken	ja, zonder restricties	ja, afhankelijk van uitloging als cat. 1 of cat. 2 bouwstof ⁽²⁾	ja, afhankelijk van uitloging als cat. 1 of cat. 2 bouwstof ⁽²⁾	ja, afhankelijk van uitloging als cat. 1 of cat. 2 bouwstof ⁽²⁾	nee ⁽³⁾
scheiden/reinigen			afhankelijk van fysisch-chemische samenstelling	afhankelijk van fysisch-chemische samenstelling	afhankelijk van fysisch-chemische samenstelling
storten in depot				afhankelijk van acceptatiecriteria depot	afhankelijk van acceptatiecriteria depot

Bron: www.waterbodem.nl.

De discussie rond de bestemming van baggerspecie is momenteel sterk in beweging. In het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit wordt het beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie beter toegespitst op de lokale situatie. Er ontstaan meer mogelijkheden voor het direct en indirect toepassen van baggerspecie als bodem en bouwstof, omdat rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de ontvangende bodem. Bovenvermelde indeling in klassen komt daarbij te vervallen. Ook de bepalingen voor de verspreiding van zoute baggerspecie in het maritieme milieu zijn in ontwikkeling. Tot voor kort werd daarvoor de Uniforme Gehalte Toets (UGT) gehanteerd. Deze toets is inmiddels vervangen door de Chemie Toxiteits-Toets (CTT), welke op zijn beurt binnenkort wordt vervangen door de Zoute Bagger-Toets (ZBT). De invloed van deze normeringswijziging op de hoeveelheid niet verspreidbare, niet direct toepasbare baggerspecie wordt echter gering ingeschat.

3.2 De ketenstappen

3.2.1 *Baggeren*

Aanbieders van baggerspecie zijn voor veruit het grootste deel de publieke beheerders van watersystemen (Rijkswaterstaat, waterschappen, provincies, havens en gemeenten). Het primaire belang van beheerders van de watersystemen is om de beheerstaken, waaronder baggeren, efficiënt, snel en goedkoop uit te voeren.

De baggerketen wordt geïnitieerd door de waterbeheerder die een baggerbedrijf inschakelt, voor het baggeren en het transport. Baggerspecie, die te verontreinigd is om verspreid of direct toegepast te worden, wordt afgevoerd naar een baggerdepot of een verwerkingslocatie. Het verwerkte materiaal wordt vervolgens vervoerd naar de locatie van toepassing. Hogere transport- en bestemmingskosten leiden tot minder baggeren. Verwerking van baggerspecie maakt het baggerproces veelal duurder en neemt meer tijd. Dit betekent dat de beheerders in het algemeen de voorkeur geven aan storten van niet verspreidbare of niet direct toepasbare specie.

De baggeraars zijn vrijwel altijd private ondernemingen (aannemers). Hun primaire belang is zoveel mogelijk de baggerwerkzaamheden te verrichten, tegen een zo gunstig mogelijke winstmarge. De baggeraar is graag bereid tot verdere behandeling van baggerspecie, als hij voldoende geëquipeerd is en hij hiermee zijn omzet en winst kan vergroten. Verdere behandeling betekent transport naar een verwerkings- of stortlocatie en mogelijk overslag en ontwateren.

3.2.2 *Verspreiden*

Het verspreiden van baggerspecie uit watergangen wordt in Nederland al eeuwenlang toegepast. Met de gebaggerde specie kan het naastgelegen land worden opgehoogd, wat vooral in laagveengebieden in het westen en noorden van het land van belang is. Ruim 40% van de zoete specie en 85-90% van de zoute specie wordt verspreid, hetzij op land, hetzij in het oppervlaktewater.

Op grond van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Wm) kan zoete specie onder voorwaarden op het land direct grenzend aan de watergang worden verspreid. Verder geldt de eis van de Wm dat de onderhoudsspecie kan worden verspreid, indien deze ten hoogste dezelfde klasse heeft als de bodem van het oppervlaktewater waarin de onderhoudsspecie wordt gebracht. Een groot deel van de zoute en brakke baggerspecie kan op grond van een ontheffing in het kader van de Wvz of de Wvo verspreid worden in de Noordzee, de Waddenzee en de Zeeuwse wateren.

Het bestemmen van de resterende, niet verspreidbare baggerspecie kan langs een aantal alternatieve routes plaatsvinden, waarbij toepassing, verwerking en storten in wisselende combinaties en volgorden kunnen worden ingezet.

3.2.3 *Direct toepassen*

De directe toepassing van bagger als bodem of als bouwstof (zonder voorafgaande geavanceerde verwerking) heeft een gunstige kosten/baten-verhouding. Een potentiële toepasser van baggerspecie kan zijn een aannemer, een gemeente, een waterschap een provincie, Rijkswaterstaat, havens e.d. Het primaire belang is om binnen de gestelde termijnen, tegen een zo gunstig mogelijke prijs geschikte grondstoffen toe te passen, waarvan de samenstelling gegarandeerd is en die goede eigenschappen hebben voor toepassing in civiele werken.

Momenteel wordt gewerkt aan de implementatie van het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de mogelijkheden voor de directe toepassing van zoete baggerspecie als bodem of bouwstof. De omvang van deze toename is nog onzeker, aangezien de ambities met betrekking tot de te handhaven kwaliteit van de (water)bodems, door het betreffende bevoegde gezag nog niet zijn vastgelegd. Vooruitlopend op de nieuwe regelgeving op basis van het besluit Bodemkwaliteit zijn voor baggerwerk en grondverzet in het rivierengebied aparte beleidsregels opgesteld die een eenduidige pragmatische invulling mogelijk maken.

3.2.4 *Verwerken en toepassen*

Het verwerken van baggerspecie heeft tot doel enerzijds het te storten volume en daarmee het aantal te realiseren depots te verminderen en anderzijds de mogelijkheid te vergroten om baggerspecie (in dit geval na verwerken) als secundaire grondstof te hergebruiken. Deze producten kunnen zijn schone grond (grond, zand) of bouwstof (grond, of andere bouwstoffen zoals zand, baksteen, kunstgrind, granulaat, immobilisaat). Bij aanbestedingen van infrastructurele werken bestaat momenteel de mogelijkheid alternatieven aan te bieden voor primaire grondstoffen in de vorm van verwerkingsproducten. Een tussenstap voorafgaande aan toepassing kan zijn het tijdelijk opslaan van baggerspecie op de kant, of in een doorgangs- of een rijpingsdepot. Meestal met de bedoeling om de gerijpte baggerspecie ter plaatse als bodem af te zetten dan wel deze als bouwstof elders af te zetten. Het kan ook gaan om sterker verontreinigd materiaal in afwachting van een definitieve bestemming.

Voor zandige baggerspecie, zeker als de verontreinigingen biologisch afbreekbaar zijn, bestaan relatief eenvoudige (en goedkope) scheidingstechnieken (ontwateren, zandscheiding, rijping/landfarming). Zandscheiding heeft als voordelen dat het een toepasbaar product oplevert én dat er minder depotvolume in beslag wordt genomen.

Afhankelijk van het totale aanbod van zandige baggerspecie en het zandgehalte van deze baggerspecie is een totale depotvolumebesparing van circa 10 Mm³ mogelijk. Het grootste nadeel is dat het residu van zandscheiding slechte(re) consolidatie-eigenschappen heeft en daardoor in een nat depot relatief veel volume inneemt. Door ontwatering van het residu kunnen de consolidatie-eigenschappen weer (deels) worden verbeterd.

De Vrijstellingsregeling grondverzet maakt het mogelijk om in het kader van actief bodembeheer licht verontreinigde gerijpte baggerspecie als grond te hergebruiken mits de grond een kwaliteit heeft die vergelijkbaar is met die van de ontvangende bodem (rijpen op het werk). Voor slibrijkere species bestaan intussen ook technieken, waarbij de verontreiniging zeer sterk aan het grondmateriaal gebonden kan worden. Deze immobilisatietechnieken zijn over het algemeen aanmerkelijk duurder en worden op dit moment niet op grote schaal toegepast. De totale verwerkingscapaciteit voor baggerspecie bedraagt momenteel naar schatting 3,36 Mm³/jaar, waarvan zandscheiden 2,27 Mm³/jaar, rijpen/landfarmen 0,86 Mm³/jaar en koude immobilisatie 0,23 Mm³/jaar.

Verwerkers zijn vaak private ondernemingen met als primair oogmerk zoveel mogelijk bagger te verwerken om winst te maken. Zij moeten daartoe investeren afhankelijk van de techniek en hebben vergunningen nodig voor het uitvoeren van de verwerking en afzetmogelijkheden voor de toepassing van de restproducten. Voor rijpen, landfarming en zandscheiding door sedimentatie zijn de investeringen beperkt, maar is wel veel ruimte nodig. Voor natte scheidingstechnieken (hydrocyclonage) en koude immobilisatie zijn hogere investeringen vereist en voor een thermische verwerkinginstallatie is veel meer kapitaal nodig. Er zijn globaal vier typen verwerkingsbedrijven:

- baggerbedrijven die beschikken over verwerkingsinstallaties voor eenvoudige technieken (ontwatering, zandscheiding en koude immobilisatie)
- grondreinigende bedrijven, die deze (eenvoudige) technieken willen inzetten om ook baggerspecie te verwerken
- afvalverwerkende bedrijven van huishoudelijk en industrieel afval en zuiveringsslib
- daarnaast verwerken waterschappen veelal zelf baggerspecie door middel van ontwatering (rijpingsdepots). Bij de Rijksdepots vindt in beperkte mate zandscheiding plaats.

De afzet van verwerkingsproducten is primair een verantwoordelijkheid van de verwerkers door deze producten aan te bieden tegen een aantrekkelijke prijs. Anderzijds is continue aandacht van de overheid vereist die, bij vergelijkbare geschiktheid en prijs, verwerkingsproducten toepast in werken in plaats van primaire grondstoffen. Het toepassen van producten uit baggerspecie is relatief goedkoop, en ook al voldoen deze producten aan de normen van het Bouwstoffenbesluit (binnenkort vervangen door het Besluit bodemkwaliteit), toch kampen deze producten in de praktijk vaak met een imago probleem.

Om de toepassers te ‘verleiden’ tot het gebruik van producten uit baggerspecie zal de prijsstelling zodanig moeten zijn dat hiervoor gecompenseerd wordt, gepaard met garanties in de vorm van productcertificaten.

3.2.5 *Storten*

Storten betreft het in een definitieve stortplaats of depot brengen van baggerspecie. De eisen aan de mogelijkheid om verontreinigde baggerspecie in (al dan niet omdijkte) depots te storten is geregeld via Wm-vergunningen, waarvoor de provincies het bevoegd gezag uitoefenen. In veel gevallen bestaan beperkingen ten aanzien van het gebied van herkomst van de baggerspecie en soms ook ten aanzien van de kwaliteit van de baggerspecie. Voor de beoordeling van de verwerkbaarheid geldt de Minimum Verwerkingsstandaard (MVS). Zandige bagger mag conform de MVS niet worden gestort, maar moet (eerst) worden verwerkt via zandscheiding.

Provinciale bestuurders spelen tevens een belangrijke rol ten aanzien van aanwijzing van depots. De gemeenten staan hier veelal afwijzend tegenover vanuit de NIMBY-gedachte. Het BVB en de ministeriële regeling Baggerspeciestortplaatsen omvat richtlijnen voor de locatiekeuze van baggerspeciedepots en een toetsingskader voor de vergunningverlening. Kernpunt is het minimaliseren van emissies uit een depot. De criteria op dit gebied worden gezamenlijk aangeduid met de term ‘IBC-criteria’ (Isoleren-Beheersen-Controleren uit de Wet bodembescherming).

Voor de waterbeheerders is het van strategisch belang verzekerd te zijn van voldoende buffer in de beschikbare depotcapaciteit om de variaties in het baggerwerk te kunnen opvangen. Het Rijk heeft daartoe eigen depots (bij de Slufter samen met het Havenbedrijf Rotterdam) in beheer. De coördinatie van deze rijksdepots berust bij de HID van RWS IJsselmeerpolders, daarin ondersteund door het platform Optimaal Depotbeheer (ODB), waarin onder meer de regionale directies van RWS zijn vertegenwoordigd, die over een depot beschikken. In de regio’s met een tekort aan bestemmingen worden particuliere initiatieven ontplooid voor stortcapaciteit in bijvoorbeeld voormalige zandwinputten. Waterschappen en gemeenten zijn in veel gevallen aangewezen op deze private depots en/of verwerking en zijn dan duurder uit. Tenzij zij in het kader van de Startovereenkomst gebruik kunnen maken van rijksdepots.

3.3 **Technologische ontwikkelingen**

Een mogelijke efficiëncyslag in de baggerketen is het toepassen van innovatieve bagger- of saneringstechnieken zoals injectiebaggeren, onderzuigen en afdekken. Deze technieken zijn weliswaar beschikbaar, maar niet overal en altijd inzetbaar. In samenwerking met de markt worden op dit moment proeven gedaan met het aanbrengen van zandvangen langs de IJ-geul om de omvang van het onderhoud en het onderhoudsinterval te optimaliseren.

Ook valt te denken aan verdere preventieve maatregelen door veranderingen aan te brengen in de morfologie. Dit levert een beperking op van sedimentatie in havens, rivieren en geulen en maakt daarmee minder baggerwerk nodig.

In de jaren 80-90 werd de kennisontwikkeling getrokken door RWS en uitgevoerd in nauwe samenwerking met adviesbureaus en aannemers. Recent heeft Rijkswaterstaat de markt benaderd met een prijsvraag voor innovatieve toepassingen van vervuilde baggerspecie, die een impuls kunnen geven aan de kostenefficiëntie binnen de baggerketen. Door adviesbureaus en aannemers (o.a. Boskalis en Tauw) zijn op basis daarvan momenteel pilotprojecten in uitvoering met betrekking tot de toepassing van specie bij de aanleg van wegen (de Reinigende Weg) en de hoogwaterbescherming (Terpen van Baggerspecie).

4 Juridische kaders

In dit hoofdstuk komt de regelgeving aan de orde die relevant is met betrekking tot het onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van privatisering van rijksbaggerdepots. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de regelgeving met betrekking tot mededinging en in de tweede plaats om de op het verwijderen, verwerken, toepassen en opslaan (storten) van baggerspecie van kracht zijnde regelgeving, voorzover deze van invloed is op marktordening, marktwerking en marktomvang.

4.1 Regelgeving met betrekking tot mededinging

Gegeven het feit dat er voor activiteiten in de gehele keten, dat wil zeggen het verwijderen, verwerken, toepassen en opslaan van baggerspecie, private partijen bestaan die deze als product aanbieden, kan de conclusie geen andere zijn dan dat een overheid, wanneer deze aan derden dezelfde producten aanbiedt, handelingen verricht die als economische activiteit (marktactiviteit) dienen te worden aangemerkt en dus terzake handelt als onderneming. Op dit handelen van een overheid zijn dientengevolge de mededingingsregels van het EG-Verdrag en van de Mededingingswet van toepassing. Dat geldt ook ingeval een overheid deze producten aanbiedt aan een andere overheid.

Met andere woorden: indien de rijksoverheid verwerken en opslaan van baggerspecie aanbiedt aan derden (niet behorende tot de rechtspersoon Staat der Nederlanden), dan zijn op dit handelen de Europese en nationale mededingingsregels van toepassing.

Om het optreden van de overheid op private markten aan strikte regels te binden en concurrentieverstorend optreden door de overheid te voorkomen, heeft de rijksoverheid aanvullend nadere besluiten genomen, vooruitlopend op de indertijd als complement op de Mededingingswet beoogde invoering van een wet Markt en Overheid. Het betreft in de eerste plaats het besluit van de Ministerpresident d.d. 8 mei 1998 'Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'¹², dat bepaalt dat voor marktactiviteiten van de rijksoverheid, behoudens uitzonderingen, voldaan moet worden aan de volgende voorwaarden:

- alle kosten volledig worden doorberekend in de prijzen
- de prijzen die feitelijk in rekening worden gebracht worden verhoogd met een voor de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting op de markt gebruikelijk bedrag en met een winstopslag

¹² Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Staatscourant 1998, nr. 95 / pag. 8.

- de benodigde productiemiddelen alsmede de kosten en opbrengsten zodanig worden geadmireerd dat een duidelijk en nauwkeurig beeld aanwezig is van interne middelenstromen en afzonderlijk en gemeenschappelijk gebruikte middelen (om eventuele kruissubsidiëring te kunnen vaststellen).

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bij besluit, te weten het 'Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen d.d. 2 februari 2001', bepaald dat het Directoraat-generaal Rijkswaterstaat onder meer het opslaan van baggerspecie mag aanbieden aan organisaties en personen buiten de rechtspersoon Staat.¹³ De minister heeft in dit besluit tevens bepaald dat Rijkswaterstaat, in afwijking van de algemene regels voor tariefstelling in het besluit van de Ministerpresident, voor de tariefstelling moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- dekking van de kosten van de investering, exploitatie en nazorg
- doorberekening van inflatie, gederfde rente en onvoorzien.

De motivering daarvoor komt kort samengevat erop neer dat tot op heden alleen de rijksoverheid kan voorzien in de behoefte aan grootschalige depots voor het opslaan van baggerspecie en dat er 'nu' (2001) geen andere aanbieders zijn. Nu er momenteel ook private aanbieders zijn van stortcapaciteit, is het de vraag of de door de minister bepaalde afwijking van de algemene regels voor tariefstelling in het besluit van de Ministerpresident voor stort van baggerspecie in baggerdepots van Rijkswaterstaat bij aanvechting stand kan houden.

Mede ter voorkoming van strijdigheid met wet- en regelgeving op het gebied van mededinging en toegestane marktactiviteiten door de rijksoverheid is bovendien in 2005 een overeenkomst gesloten tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, die de verruimde openstelling (voor baggerspecie van provincies, gemeenten en waterschappen) beperkt van de rijksbaggerdepots Slufter en IJsselooog tot bagger(deel)stromen die niet anderszins bestembaar zijn.¹⁴ Baggerspecie van provincies, gemeenten en waterschappen kan alleen in deze rijksbaggerdepots worden gestort indien daarvoor regionaal geen depotcapaciteit beschikbaar is, onder de voorwaarde dat er een Regionaal Bestuursakkoord tot stand is gebracht, dat tijdig uitzicht biedt op voldoende regionale depotcapaciteit, gedurende een periode van drie jaar na het sluiten van het akkoord. Overigens worden eerder in de Wm-beschikkingen van de rijksbaggerdepots vastgelegde meerjarige afspraken over de stort van baggerspecie van derden afkomstig uit een nader omschreven herkomstgebied in rijksbaggerdepots in de Startovereenkomst gerespecteerd. In totaal gaat het daarbij om een stortcapaciteit van ruim 17 Mm³, die hiervoor is gereserveerd – bepaald geen bagatel.

¹³ Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen. Staatscourant 8 februari 2001, nr. 28 / pag.19.

¹⁴ Startovereenkomst 'Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems', 18 april 2005.

Het is de vraag of de afspraken die vastgelegd zijn in de Startovereenkomst bij aanvechting stand zouden kunnen houden. Het Rijk zou mogelijk misbruik van marktmacht kunnen worden verweten. Een regionaal bestuursakkoord kan alleen tot stand komen door medewerking van een groot aantal besturen. De Startovereenkomst wijst een partij die zou willen storten ook af, wanneer het niet tot stand komen van dat bestuursakkoord aan die partij niet verweten kan worden. Die partij ondervindt dan groot (financieel) nadeel.

In een recent in opdracht van Rijkswaterstaat door FFact Management & Consultants uitgevoerd onderzoek naar de tarieven van rijksbaggerdepots wordt geconcludeerd dat deze niet op basis van een uniforme bedrijfseconomische grondslag tot stand komen en dat de transparantie ervan onvoldoende is.¹⁵ Daardoor kan niet aangetoond worden of er sprake is van gelijke concurrentieverhoudingen tussen de rijksbaggerdepots enerzijds en depots en verwerking-capaciteit van private ondernemingen anderzijds.

4.2 Andere van toepassing zijnde regelgeving

In deze paragraaf wordt ingegaan op andere regelgeving die van toepassing is op het verwijderen, verwerken, toepassen en opslaan (storten) van baggerspecie, voorzover van invloed op marktordening, marktwerking en marktomvang voor de markt voor verwerking en stort van baggerspecie. Deze regelgeving is complex en omvangrijk, mede omdat in Nederland waterbodems zowel vallen onder bodem- als onder waterwetgeving. De regelgeving sluit slecht op elkaar aan en is soms tegenstrijdig.¹⁶

Gelet op de specifieke vraagstelling van deze studie (onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden voor rijksbaggerspeciedepots) gaat het in dit verband om regelgeving die:

- sanering van vervuilde waterbodems afdwingt
- de mogelijkheden voor toepassing van (deel)stromen van baggerspecie bepaalt
- eisen stelt aan baggerspecie die gestort mag worden
- financiële prikkels toedient voor het opruimen van vervuilde waterbodems
- de mogelijkheden voor het storten beperkt in geografische zin
- voorwaarden stelt aan toetreders op de markt van depotcapaciteit.

¹⁵ Bedrijfseconomische analyse optimaal depotbeheer. Inventarisatie en analyse van de bedrijfseconomische aspecten bij het beheer van baggerspeciedepots, Ffact, 25 juli 2006.

¹⁶ Knelpunten van regelgeving voor waterbodems, AKWA rapport 04.009, VENW-RWS, 2004.

4.2.1 *Regelgeving die sanering van vervuilde waterbodems afdwingt*

De Wet bodembescherming en de daarin opgenomen normen zijn op dit moment bepalend voor de vraag of er sprake is van zodanig ernstige verontreiniging van de waterbodem, dat sanering dient plaats te vinden.¹⁷ Deze wet draagt de waterkwaliteitsbeheerder (rijk voor de rijkswateren, waterschap voor de regionale wateren) op voor de wateren waarvoor deze het kwaliteitsbeheer voert een saneringsplan op te stellen en uit te (doen) voeren indien ernstige verontreiniging van de waterbodem is vastgesteld.

Bij de in 2008 verwachte invoering van de Waterwet zullen in lijn met de Europese Kaderrichtlijn Water de Waterwet en de daarin opgenomen normen bepalend worden voor de vraag of er sprake is van zodanig ernstige verontreiniging van de waterbodem, dat sanering dient plaats te vinden. De chemische en ecologische kwaliteit van het water worden maatgevend en sanering is dan alleen voorgeschreven als de waterbodem de oorzaak is van het niet voldoen aan de normen voor de waterkwaliteit.

4.2.2 *Regelgeving die de mogelijkheden van verspreiding en toepassing van baggerspecie bepaalt*

In algemene zin geldt dat voor verspreiding en toepassing van baggerspecie in Europese en nationale regelgeving maxima zijn vastgelegd voor concentraties van schadelijke stoffen die in de specie mogen voorkomen. Deze normen zijn gebaseerd op inzichten met betrekking tot de schadelijkheid van de stoffen die in de baggerspecie voorkomen voor het milieu waarin deze door verspreiding dan wel toepassing worden gebracht. Deze normen zijn aan verandering onderhevig. Bijvoorbeeld onder invloed van nieuwe inzichten, gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, of onder invloed van zich wijzigende politieke opvattingen over welke milieueffecten al dan niet toelaatbaar zijn. Veranderingen in de regelgeving en in de daarin opgenomen normering kunnen leiden tot grote veranderingen in de omvang van het aanbod van baggerspecie die verspreid dan wel toegepast kan worden en daarmee in de omvang van het aanbod van baggerspecie voor stort, tot tientallen procenten.

Op de verspreiding (her- of relocatie) van baggerspecie in zoete oppervlaktewateren zijn de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en daarin opgenomen normen van kracht. Klasse 0 (schone specie) mag zonder restricties worden verspreid, voor de klassen 1 en 2 geldt dat deze onder de voorwaarden van een Wvo-vergunning kunnen worden verspreid.

¹⁷ Wet van 3 juli 1986, houdende regelen inzake bescherming van de bodem (Wet bodembescherming)

Op de verspreiding van zoute baggerspecie in zee zijn de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging zeewater en de daarin opgenomen normen van kracht. Klasse 0 (schone specie) mag zonder restricties worden verspreid, voor de klassen 1 en 2 geldt dat deze onder de voorwaarden van een Wvz-vergunning kunnen worden verspreid.

Op de verspreiding van baggerspecie op land zijn de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming en de daarin opgenomen normen van kracht. Wat betreft de Wet milieubeheer zijn nadere regels gesteld in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen. Voor klasse 0 gelden geen restricties, klasse 1 mag worden verspreid op het aan de watergang liggende perceel en klasse 2 tot maximaal 20 meter vanaf de waterlijn.

Op de toepassing van baggerspecie als bouwstof zijn de Wet bodembescherming, nader uitgewerkt in de Vrijstellingsregeling grondverzet en de Wet milieubeheer en het Bouwstoffenbesluit en de daarin opgenomen normen van kracht. Hierin komt binnenkort verandering door de invoering van het nieuwe Besluit bodemkwaliteit, dat het Bouwstoffenbesluit zal vervangen. Naar verwachting wordt deze nieuwe regelgeving voor het toepassen van grond en baggerspecie in oppervlaktewater, uitgezonderd het toepassen van grond en baggerspecie in de Nederlandse territoriale zee, van kracht per 1 juli 2007. Voor het toepassen van bouwstoffen op of in de bodem of in oppervlaktewater en voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem wordt de nieuwe regelgeving naar verwachting een half jaar later van kracht (1 januari 2008). Verwacht wordt dat onder dit nieuwe regime meer zoete baggerspecie verspreid en toegepast kan worden. De kwantitatieve effecten op de hoeveelheden niet verspreidbare en niet direct toepasbare baggerspecie zijn op dit moment niet exact bekend. Schattingen lopen uiteen van 4%¹⁸ tot tenminste 10%¹⁹.

Vooruitlopend op deze wetwijziging zijn de Beleidsregels Actief Bodembeheer Maas en Rijntakken vastgesteld.²⁰ Dit zijn uitvoeringsregels binnen het kader van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, bedoeld om helderheid te scheppen in wat kan en mag en daarmee te bevorderen dat de werkzaamheden voor rivierversuiming zoveel mogelijk voortgang kunnen boeken.

¹⁸ Aanvullende Bedrijfseffectentoets Grond en Bagger. Toetsing van de bedrijfseffecten van het Besluit bodemkwaliteit met bijbehorende regeling voor het onderdeel toepassen van grond en baggerspecie. VROM, 2007.

¹⁹ Nota van Toelichting op het Besluit bodemkwaliteit, 2006

²⁰ Beleidsregels Actief Bodembeheer Maas en Rijntakken, Staatscourant 13 juni 2003.

4.2.3 Regelgeving die kwaliteitseisen stelt aan te storten baggerspecie

Elk depot voor het opslaan van baggerspecie is gebonden aan een vergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm), waarin acceptatiecriteria zijn opgenomen voor de baggerspecie die voor stort wordt aangeboden. Voor de bestaande depots gelden op hoofdlijnen de volgende criteria^{21,22}:

Baggerstortplaats	Huidige acceptatiecriteria	Acceptatie residu
Slufter	Klasse 2, 3 en 4 Zandscheidingsinstallatie in inrichting aanwezig.	Ja, maar uitsluitend voor residu uit eigen sedimentatiebekken.
IJsselooog	Klasse 3 en 4 Zandscheidingsinstallatie in inrichting aanwezig	Ja
Averijhaven	Klasse 4 Alleen bagger met minder dan 50% zand	Ja (mits klasse 4)
Put van Cromstrijen	Klasse 2, 3 en 4 (met bovengrens) Alleen bagger met minder dan 60% zand	Nee
Kaliwaal	Klasse 2, 3 en 4 (excl. EURAL) Alleen bagger met minder dan 60% zand	Ja
Amerikahaven	t/m klasse 3	Nee
Derde Merwedehaven	Klasse 3 en 4	Ja
Groningen Seaports	Klasse 2 en 3	n.v.t.
Drempel*	<4x interventiewaarde Alleen bagger met minder dan 60% zand	Ja (mits <4x interv.)
Hollandsch Diep*	Vanaf klasse 3 Alleen bagger met minder dan 60% zand; Inrichting wordt uitgerust met zandscheidingsvoorzieningen	Ja

* stortplaats in voorbereiding – Wm-vergunning is wel verleend, stortplaats is nog niet operationeel

Bron: MVS, Staatscourant 24, 2004.

In 2004 is voor alle baggerspeciedepots de ‘minimum verwerkingsstandaard’ (MVS) vastgesteld.²³ De MVS is afgeleid van het begrip ‘minimumstandaard’ uit het afvalstoffenbeleid. Het landelijk afvalbeheerplan (LAP) kent sectorplannen waarin voor de onderscheiden afvalstromen minimumstandaarden zijn opgenomen. Deze minimumstandaarden geven de minimale hoogwaardigheid aan van de be- of verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen en zijn bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden be- of verwerkt dan wenselijk is.

²¹ Minimum VerwerkingsStandaard (MVS) voor baggerspecie, bijlage 1, Staatscourant 24 mei 2004, nr. 96 / pag. 10.

²² Voor de depots Slufter en IJsselooog geldt evenals voor het in aanbouw zijnde depot Hollands Diep dat alleen bagger met minder dan 60% zand mag worden gestort.

²³ Minimum VerwerkingsStandaard (MVS) voor baggerspecie, Staatscourant 24 mei 2004, nr. 96 / pag. 10.

De MVS voor baggerspecie is dat baggerspecie met een zandgehalte groter dan of gelijk aan 60% verwerkt dient te worden door middel van behandeling in een eenvoudige zandscheidingsinstallatie (sedimentatiebekken of mechanische zandscheiding). Stort van baggerspecie met een zandgehalte groter dan of gelijk aan 60% is alleen toegestaan als aangetoond is dat bij toepassing van een eenvoudige zandscheidingstechniek geen product kan of mag worden afgescheiden dat onder de criteria van het Bouwstoffenbesluit kan worden toegepast. Deze MVS is opgenomen in de voorwaarden van de Wm-vergunning.

4.2.4 *Regelgeving die geografische beperkingen stelt*

Binnen Europa valt baggerspecie onder de op 6 mei 1994 van kracht geworden 'EEG-Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap'. Deze verordening wordt ook wel afgekort als EVOA. De EVOA bevat regels voor het overbrengen van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. Afhankelijk van de soort afvalstof en de wijze van nuttig toepassen of verwijderen moet er vooraf toestemming verleend zijn voor een grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Deze toestemming wordt verleend door de bevoegde autoriteiten van de betrokken landen. Op 12 juli 2006 is een wijziging van de EVOA gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Op 12 juli 2007 zal de verordening in werking treden. De wijziging is nodig om de EVOA in overeenstemming te brengen met het gewijzigde OESO-verdrag C (2001) 107 en om diverse wensen vanuit de praktijk in de EVOA op te nemen. Mogelijk wordt de wens gehonoreerd om niet-verontreinigde baggerspecie buiten het regime van deze verordening te stellen.

Het Rijk voert een beleid dat gericht is op het creëren van voldoende baggerspeciedepotruimte per regio, opdat niet-reinigbare baggerspecie zoveel mogelijk in de regio van herkomst kan worden gestort ('regionaliteitsbeginsel'). De onder 4.1 besproken Startovereenkomst 'Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems' van 18 april 2005 heeft mede tot doel dit te bewerkstelligen.

Hoewel het kennelijk wenselijk wordt geacht dat iedere regio zoveel mogelijk zelfvoorzienend is, is dit beleid niet omgezet in ge- of verboden in algemene regelgeving. Integendeel, de Wet milieubeheer verbiedt juist expliciet om in acceptatiecriteria geografische belemmeringen op te werpen:

- Artikel 1.2a: Bij de provinciale milieuverordening worden geen regels gesteld, die het naar of uit de provincie brengen van afvalstoffen beperken of uitsluiten
- Artikel 8.13a: Aan een vergunning worden geen voorschriften verbonden, die het naar of uit de provincie brengen van afvalstoffen beperken of uitsluiten.

Beide artikelen beogen een landelijke sturing op afvalstromen mogelijk te maken en een goede marktwerking te bevorderen en gelden sinds 1 mei 2002 ook voor baggerspecie.

Verwarrend is dat op het eerste gezicht in een Besluit ter nadere uitwerking van de Wet milieubeheer wél sprake lijkt van het herkomstgebied als acceptatiecriterium.²⁴ Artikel 14.2a stelt dat het bevoegd gezag aan de vergunning (voor een inrichting) voorschriften verbindt, aangevende het toegelaten herkomstgebied van de baggerspecie. In een advies van de Utrechtse Juristen Groep, uitgebracht in het kader van het beleidsproject Depot Plus, wordt echter geconcludeerd dat uit de toelichting op dit artikel blijkt dat met dit artikel niet werd beoogd een acceptatiecriterium louter naar herkomstgebied mogelijk te maken, maar dat het artikel beoogt de milieuhygiënische kenmerken van het herkomstgebied bij de beoordeling van de aangeboden baggerspecie te betrekken.²⁵ De toelichting op het besluit vermeldt expliciet dat 'met de verplichting om het toegelaten herkomstgebied van de specie aan te geven, niet wordt bedoeld dat de specie altijd uit een geografisch beperkt gedeelte van Nederland afkomstig moet zijn; het herkomstgebied kan ook geheel Nederland bestrijken.

Voor zover provinciale milieuverordeningen, dan wel vergunningen van depots voor het storten van baggerspecie op land, bepalingen bevatten die geografische beperkingen stellen die niet voortvloeien uit milieuhygiënische overwegingen, zijn deze in strijd met de wet.

Zoals hiervoor betoogd, is het de vraag of de afspraken gemaakt in de Startovereenkomst stand kunnen houden in het licht van de Mededingingswet en van de hierboven aangehaalde bepalingen in de Wet milieubeheer.

4.2.5 *Regelgeving die financiële prikkels toedient*

Vrijstelling belastingen op milieugrondslag

De Wet belastingen op milieugrondslag beoogt door heffingen op het storten van afvalstoffen te bevorderen dat zoveel mogelijk van deze stoffen worden verwerkt en hergebruikt.²⁶ Zowel reinigbare als niet-reinigbare baggerspecie is vrijgesteld van een heffing. De reden van deze maatregel is dat de overheid de verwijdering van vervuilde onderwaterbodems wil bevorderen en meent dat de MVS een beter instrument is om te voorkomen dat meer reinigbare baggerspecie wordt gestort dan onvermijdelijk is.

²⁴ Regeling stortplaatsen voor baggerspecie op land. Staatscourant 13 juli 2001, nr. 133 / pag. 12.

²⁵ Advisering Utrechtse Juristen Groep (UJG) in het kader van het project Depot Plus, januari 2004.

²⁶ Wet van 23 december 1994, houdende vaststelling van de Wet belastingen op milieugrondslag.

Op 2 november 2005 heeft de EC goedkeuring verleend aan deze maatregel, onder de voorwaarde van toepassing van de MVS.²⁷

SUBBIED

De 'regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied' (SUBBIED, SUBsidieregeling baggeren in bebouwdgeBIED), geeft gemeenten en waterschappen ondersteuning bij achterstallig baggerwerk.²⁸ Tot maximaal 33% van de uitvoeringskosten wordt vergoed. Doel is het wegwerken van achterstallig onderhoud van watersystemen in bebouwd gebied. De stimuleringsregeling blijkt effectief.²⁹

Tijdelijke Stimuleringsregeling Verwerking van Baggerspecie (SVB)

Deze per 1 juli 2002 van kracht geworden tijdelijke regeling werd in het leven geroepen om de markt voor verwerking van baggerspecie een impuls te geven en tot verdere ontwikkeling te stimuleren.

4.2.6 *Regelgeving die voorwaarden stelt aan toetreders*

De Wet milieubeheer stelt eisen aan aanbieders van capaciteit voor het opslaan van verontreinigde baggerspecie, dat in het kader van deze wet als afvalstof wordt beschouwd.³⁰ Een baggerdepot is in termen van de Wet milieubeheer een inrichting die ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken.

Artikel 8.15 stelt de verplichting dat degene die een dergelijke inrichting drijft:

- a. financiële zekerheid stelt voor het nakomen van krachtens de vergunning voor hem geldende verplichtingen
- b. financiële zekerheid stelt ter dekking van zijn aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de inrichting veroorzaakte nadelige gevolgen voor het milieu.

²⁷ Brief C(2005) 171 fin d.d. 2 november 2005, inzake Steunmaatregel N 574/2004 – Nederland, Vrijstelling van de afvalstoffenheffing voor baggerspecie.

²⁸ Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied, Staatscourant 19 maart 2003, nr. 55 / pag. 12.

²⁹ Regeling eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied, Staatscourant 19 juli 2005, nr. 137 / pag. 59.

³⁰ Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet milieubeheer).

Voorts stelt artikel 8.36f dat inrichtingen waarin van anderen afkomstige afvalstoffen worden gestort, bij het in ontvangst nemen van afvalstoffen een bedrag in rekening brengen waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden:

- a. met de kosten van het tot stand brengen, instandhouden en in werking hebben van de inrichting
- b. met de kosten van de voorzieningen die bewerkstelligen dat de inrichting, nadat zij buiten gebruik is gesteld, geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, daaronder mede begrepen de kosten van de krachtens artikel 15.44, eerste lid, verschuldigde heffing
- c. met de kosten van financiële zekerheid in categorieën van gevallen waarvoor het stellen van financiële zekerheid krachtens artikel 8.15 is voorgeschreven.

De wet beoogt hiermee een gezonde bedrijfsvoering zeker te stellen, opdat degene die de inrichting drijft zijn verplichtingen na zal kunnen komen.

5 Financiële kaders

Baggerwerken worden met verschillende doelstellingen uitgevoerd, waarbij het in de praktijk veelal om een samenloop van doelen gaat:³¹

- kwaliteit van grond- en oppervlaktewater (Kaderrichtlijn Water)
- kwaliteit van bodem (Wet bodembescherming, Beleidsbrief bodem)
- waterkwantiteit in regionale wateren (Waterbeheer 21^e Eeuw)
- diepgang voor scheepvaart in rijkswateren (Nota Mobiliteit)
- hoogwaterbescherming rijkswateren (Ruimte voor de Rivier, Maaswerken).

Al deze doelen kennen in de rijksbegroting eigen financiële meerjaren kaders, waarbinnen de uitvoering van baggerwerken wordt geprogrammeerd. Ook provincies, gemeenten en waterschappen reserveren in hun begrotingen gelden voor het uitvoeren van baggerwerken. In bepaalde gevallen kunnen gemeenten en waterschappen daarbij een beroep doen op aanvulling van hun budgetten uit de rijksbegroting, namelijk ten behoeve van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater (Sanering Waterbodems, via de provincie, tot maximaal 90%) en ten behoeve van de kwaliteit van de bodem (Investeringsbudget Landelijk Gebied ILG). Het totaal van de meerjarenreserveringen in de begrotingen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen bepaalt hoeveel budget er meerjarig beschikbaar is voor de uitvoering van baggerwerken en dus hoeveel er gebaggerd kan worden, aangezien overheden in nagenoeg alle gevallen de waterbeheerder zijn.

In het Kabinetsstandpunt waterbodems onderkent het kabinet dat voor het bereiken van diverse doelen voor watersystemen het baggertempo aanzienlijk moet worden verhoogd. In 2002 heeft het kabinet daartoe na het uitkomen van het Tienjarensценario Waterbodems een impuls gegeven. Op basis van het Tienjarensценario is uit de ICES-2 gelden 40 M€ vrijgemaakt voor het Saneringsprogramma Rijkswateren en 25 M€ ten behoeve van de regionale waterbeheerders om tussen 2003 en 2010 het tempo van de waterbodemsaneringen op te voeren. Daarnaast loopt tot 2010 de extra impuls van 179 M€ voor onderhoudsbaggerwerken, die is ingezet uit het 'kwartje van Kok'. De opgave voor de scheepvaart wordt voor de rijkswateren ingevuld met het financieel kader van de Nota Mobiliteit (150 M€ vanuit ICES-2). De doelstellingen hiervan zullen worden gerealiseerd per 2020.

³¹ Kabinetsstandpunt waterbodems, TK 2004-2005, 26401, nr 40.

Specifiek ten behoeve van het wegwerken van de baggerachterstand in stedelijk gebied is tot 2010 de SUBBIED-regeling van kracht. Deze regeling is aanzienlijk verruimd door herschikking van de middelen die oorspronkelijk waren bestemd voor de Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie. Het beschikbare budget bedraagt na wijziging (verruiming criteria en ophoging van het budget) van de regeling 120 M€. Dit bedrag is inmiddels volledig 'belegd'. Voor de regeling Stimuleringsregeling Verwerking Baggerspecie was aanvankelijk een budget beschikbaar van 39 M€. Wegens gebrek aan succes is het plafond bijgesteld naar 3,6 M€.³² Dit bedrag is geheel bestemd, zodat ook deze tijdelijke regeling in feite is uitgewerkt.

Vanaf 2009 moet de benodigde inzet voor baggerwerken structureel zijn ingebed in de algehele wateropgave, verankerd in het Nationaal Bestuursakkoord Water, de Kaderrichtlijn water, de Nota Mobiliteit en Ruimte voor de Rivier/Maaswerken.

³² Drie jaar SVB. Evaluatie Tijdelijke Stimuleringsregeling Verwerking van Baggerspecie, SenterNovem/AKWA, november 2005.

6 Kenmerken van de markt voor stort en daaraan gerelateerde verwerking

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van de huidige markt voor stort en daaraan gerelateerde verwerking behandeld. In beeld gebracht worden de vraag- en aanbodzijde van de markt, de invloed van de transportkosten op de concurrentieverhoudingen, de prijsvorming en tenslotte de eindigheid van de markt.

6.1 Vraagzijde

Zoals in paragraaf 3.2.1 opgemerkt, zijn de aanbieders van niet-verspreidbare en niet direct toepasbare baggerspecie voor veruit het grootste deel (meer dan 99%) de publieke beheerders van watersystemen: Rijkswaterstaat, waterschappen, provincies, havens en gemeenten. In markttermen zijn de aanbieders van niet-verspreidbare en niet direct toepasbare baggerspecie de *vragers* naar capaciteit voor stort en daaraan gerelateerde verwerking. In feite wordt de vraagzijde van de markt onvermijdelijk volledig gedomineerd door de overheid. De ontwikkeling van de vraag naar depotcapaciteit wordt hoofdzakelijk bepaald door het met het beschikbare budget van de waterbeheerders te realiseren baggertempo.

Verwerking en verspreiding of toepassing van de door verwerking uit baggerspecie geproduceerde producten wordt politiek en maatschappelijk gezien als een betere optie dan stort in een depot. Verwerking vindt plaats met relatief eenvoudige technieken (zandscheiding, rijping en landfarming en koude immobilisatie). Meer gecompliceerde technieken, zoals thermische immobilisatie, zijn technisch mogelijk, maar weten zich vanwege de hoge kosten geen substantiële marktpositie te verwerven.

6.1.1 Vraagontwikkeling stort

Zoete baggerspecie

Volgens de Landelijke Waterbodempogave (bestandsopname 2006) bedraagt de schatting voor het aanbod van zoete baggerspecie voor 2006-2010 gemiddeld 13 Mm³/jaar. In de jaren 1998-2005 is gemiddeld 8,5 Mm³/jaar zoete specie gebaggerd met een uitschieter in 2004 door baggerwerk in de rijkswateren. De in de bestandsopname 2006 verwachte toename hangt samen met de impulsen die door de regering aan het baggerwerk zijn gegeven. De toename van de hoeveelheid gebaggerde klasse 0-2 heeft voor waterschappen en gemeenten te maken met de subsidieregeling SUBBIED, waardoor in stedelijk gebied extra wordt gebaggerd. Opvallend is verder de toename van de voorgenomen hoeveelheid te baggeren klasse 3-4, in het bijzonder voor 2009 en 2010.

De hoeveelheid klasse 3-4 varieert, gemiddeld bedraagt deze tot nu toe ruim 2 miljoen m³ per jaar. Kennelijk wordt het plannen van dit soort baggerwerk tot nu toe vooruit geschoven. De niet verspreidbare fractie neemt de komende jaren naar verwachting toe als gevolg van het feit dat het laaghangend fruit is geoogst en nu de meer vervuilde waterbodems in zicht komen. Bij deze prognose moet wel worden bedacht dat er knelpunten zijn opgegeven op het gebied van financiën, personeel en bestemmingen en dat planningen (kunnen) worden bijgesteld. Gebleken is dat de programmering voor 2005 hoger was dan daadwerkelijk is uitgevoerd, zodat in de praktijk mag worden verwacht dat de uitvoeringsgetallen lager zullen liggen. De prognose voor 2005 voor onderhoudsspecie was bijna een factor 2 groter dan de daadwerkelijke uitvoering.

Voor saneringsspecie was in de afgelopen jaren het verschil tussen prognose en realisatie zelfs een factor 4. De saneringsambities verhouden zich lang niet altijd met de beschikbaarheid van de financiële middelen en de haalbaarheid van planningen. De totale voorraad saneringsspecie bedraagt naar schatting 50 Mm³. In de MKBA Waterbodems wordt er van uitgegaan dat 25% daarvan niet gebaggerd zal worden. Mogelijk is een deel van de locaties niet zodanig verontreinigd dat sanering noodzakelijk is. Of er wordt gekozen voor andere saneringsmethoden, bijvoorbeeld natuurlijke of kunstmatige afdekking. Gegeven de relatief hoge kosten van saneringsbaggerwerk is het realistisch uit te gaan van een gemiddelde saneringsinspanning van 0,5 Mm³, zoals die momenteel jaarlijks plaatsvindt, met een verhoging tot 2 Mm³/jaar om tijdig (2027) te voldoen aan de kwaliteitsnormen voor watersystemen van de Kaderrichtlijn water.

Zoute baggerspecie

Het zoute baggerwerk neemt volgens Landelijke Waterbodempgave (bestandsopname 2006) licht toe van 21 Mm³/jaar over de afgelopen periode naar 24 Mm³/jaar in de jaren 2006 tot 2010. Zoute specie wordt voor vrijwel 100% gebaggerd om redenen van onderhoud en de financiering daarvan is de komende jaren betrekkelijk zeker. De zoute specie wordt voor 90% op zee verspreid. Mogelijke wijzigingen in de normering kunnen grote gevolgen hebben, doch deze worden momenteel voor zoute baggerspecie niet voorzien. Het direct toepassen betreft voornamelijk het zand dat in de vaargeul is weggebaggerd. Dit zand wordt op de zandmarkt als bouwstof afgezet dan wel gebruikt bij strandsuppleties. Het verwerken van zoute baggerspecie is alleen in zeer beperkte mate mogelijk met de scheidingbekkens in de depots Slufter en Averijhaven.

Totaal aanbod baggerspecie

De totale capaciteitsvraag voor te storten specie wordt voor de komende jaren geschat op 1,3-4,3 Mm³/jaar met een gemiddelde van 2,8 Mm³/jaar. Denkbaar is dat veranderingen in de normering deze hoeveelheden met tientallen procenten omlaag kunnen brengen.

Van de aanstaande invoering van het Besluit bodemkwaliteit, bijvoorbeeld, lopen de schattingen van het effect op de hoeveelheid te storten baggerspecie uiteen van 4% tot tenminste 10%. Duidelijk is dat de landelijke vraag naar stortcapaciteit, over de jaren heen, fors kan variëren. De spreiding is het gevolg van de variatie in de programmering van baggerwerk door de overheden, die op zijn beurt weer sterk beïnvloed wordt door de beschikbaarheid van voldoende financiën.

Zoete specie

2003/5: 8,5 Mm3/jaar

2006/10: 13 Mm3/jaar met onzekerheidsmarge van 50% = 6,5-13 Mm3/jaar

Capaciteitsvraag definitieve stort zoete specie

2003/5: 1,1 - 1,8 Mm3/jaar = 12-22% totaal jaarlijks aanbod

2006/10: minimaal = 12% x 6,5 = 0,5 Mm3/jaar

2006/10: maximaal = 22% x 13 = 2,9 Mm3/jaar

Zoute specie

2002/5: 21 Mm3/jaar

2006/10: 24 Mm3/jaar (beperkte onzekerheidsmarge)

Capaciteitsvraag definitieve stort zoute specie

2002/5: 0,7 - 1,4 Mm3 = 3,3 - 6,1 % totaal jaarlijks aanbod

2006/10: minimaal = 3,3% x 24 = 0,8 Mm3/jaar

2006/10: maximaal = 6,1% x 24 = 1,5 Mm3/jaar

Totale capaciteitsvraag definitieve stort zoete én zoute specie korte termijn (tot 2027)

2003/5: 2,5 Mm3/jaar

2006/10: minimaal = 0,5 + 0,8 = 1,3 Mm3/jaar

2006/10: maximaal = 2,9 + 1,5 = 4,3 Mm3/jaar

Waarvan saneringsspecie 0,5 – 2 Mm3/jaar

Prognose tot 2027 gemiddeld = 2,8 Mm3/jaar

Totale capaciteitsvraag definitieve stort zoete én zoute specie lange termijn (na 2027)

Minimaal 1,7 minus 0,5 = 1,2 Mm3/jaar

Maximaal 4,3 minus 2 = 2,3 Mm3/jaar

Prognose na 2027 gemiddeld = 1,7 Mm3/jaar

De ontwikkeling van de vraag naar stortcapaciteit voor vervuilde baggerspecie kent dus zowel op de korte als op de lange termijn grote onzekerheidsmarges. Belangrijk is echter ook de constatering dat na het wegwerken van de achterstand in onderhoud en sanering de vraag naar stortcapaciteit zal afnemen. In deze voorspelling is nog geen rekening gehouden met structurele veranderingen in de vraag naar stortcapaciteit door wijzigingen in de wetenschappelijke en politieke inzichten in de noodzaak voor sanering, de mogelijkheden voor verspreiding en toepassing en in het verlengde daarvan de normering in de relevante regelgeving. Zo is een verdere daling van de lange-termijnvraag met tientallen procenten denkbaar.

Naast de hoeveelheid is ook de regionale spreiding van de vraag een belangrijk kenmerk van de markt voor baggerspecieverwerking. Op basis van de resultaten van de jaarlijkse enquête 'landelijke waterbodempogave' probeert men hier verder inzicht in te verwerven. Momenteel is echter de respons op deze enquête nog niet voldoende om een representatief beeld te kunnen geven van de ontwikkeling van de vraag naar stortcapaciteit op regionaal niveau.

6.1.2 Vraagontwikkeling voor rijksdepots

De onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht weer van de te verwachten invloeden op het aanbod van in rijksdepots te storten baggerspecie.

Onderdeel	Invloed op totaal aanbod	Klasse 3-4 specie Rijksdepots	Opmerking
SUBBIED	+	+/-	Niet uit Rijkswateren en startovereenkomst
KRW	+/-	+	Saneringsprogramma onduidelijk qua hoeveelheden tempo hoger
WB21	+	0	Nvt rijkswateren
San. prog.	++	++	Obv waterbodemenquête
NoMo	+	0	Afhankelijk van review
RvdR	+	+	Vanaf 2007
Depot+		+/-	Periode van 3 jaar

Bron: Aanbod en restcapaciteit berging baggerspecie RWS, DWW, 2005.

SUBBIED is niet van invloed op het aanbod van baggerspecie uit rijkswateren, maar wel op dat van baggerspecie uit regionale wateren in het stedelijk gebied. Ruim 40% van de gebaggerde hoeveelheid van SUBBIED-projecten wordt gestort maar tot en met 2010 wordt slechts een marginale verhoging van de belasting van de rijksdepots verwacht, met name gezien de beperkte effecten van de Startovereenkomst.

De omvang van het saneringsbaggerwerk in de rijkswateren wordt onder meer bepaald door de vaststelling van de doelen vanuit de Kaderrichtlijn water. Volgens de programmering van de regionale diensten van RWS wordt een tijdelijke significante verhoging van het aanbod van saneringsspecie verwacht, doch in de praktijk blijkt de geplande intensivering zich keer op keer maar zeer ten dele te manifesteren. De aankomende introductie van de nieuwe Waterwet kan echter grote gevolgen hebben voor het saneringstempo. Vanuit de watersysteemgerichte doelstellingen voor waterbodems wordt alle waterregelgeving samengebracht in de nieuwe Waterwet en alleen nog gesproken over het 'beheer' van watersystemen. Daarmee kunnen onderhoudsbaggerwerk, herstel- en inrichtingbaggerwerk en saneringsbaggerwerk veel meer samen op lopen en kunnen voorheen gescheiden budgetten worden gekoppeld. Het is onduidelijk wat op grond van deze beide dossiers verwacht mag worden in het aanbod klasse 3-4 specie.

Op de (inter)nationale hoofdverbindingssassen wordt regulier onderhoud preventief uitgevoerd, waardoor in 2020 sprake is van een betrouwbaar rijksvaarwegenet. De verwachting is verder dat het extra onderhoudsbaggerwerk in het kader van de Nota Mobiliteit en impuls gelden beperkt effect zal hebben op de omvang van het aanbod naar de rijksdepots omdat het vooral minder sterk verontreinigde specie betreft. De verwachting is een (lichte) toename van het aanbod klasse 3-4 door het inlopen van de achterstand.

Bij de maatregelen in het kader van Ruimte voor de rivier langs Waal, Rijn en IJssel en in het Benedenrivierengebied komt in totaal 20,7 Mm³ waterbodems vrij. Voor het aanbod niet verspreidbare specie tot 2015 resulteert dit in een toename van in totaal 1-1,5 Mm³. Een groot gedeelte wordt direct toegepast (binnen de maatregel, in dijken of bij het afdekken van de waterbodemsverontreiniging in het Haringvliet) of geborgen in putten. Daarnaast kan een groot gedeelte van de grond als klei of als (ophoog)zand op de markt worden afgezet. In het kader van het beleidsproject Depot Plus wordt vooralsnog rekening gehouden met een verruimde openstelling voor baggerspecie van derden van circa 3 jaar met een totaal volume van circa 3 Mm³. De vraag van derden vanuit de mogelijkheden die de Startovereenkomst biedt, bedraagt maximaal circa 1 Mm³/jaar. De huidige ontwikkelingen wijzen echter op een lagere vraag.

Rekening houdend met de huidige planning en ontwikkelingen is het reëel om voor de komende jaren in totaal voor de rijksbaggerdepots uit te gaan van een vraag van 1-2,5 Mm³/jaar. Wel wordt opgemerkt dat rekening moet worden gehouden met aanzienlijke wijzigingen in normstelling voor de toepassing van bagger als bouwstof en bodem in het kader van het Besluit bodemkwaliteit en de aanpassing van de interventiewaarden wat betreft het storten van zoute bagger.

Dergelijke wijzigingen kunnen bijdragen tot een ingrijpende structurele verschuiving in de verdeling van de baggerstromen over de verschillende bestemmingsopties. Schattingen van de vermindering van de hoeveelheden te storten zoete baggerspecie lopen uiteen van 4% tot tenminste 10%.

6.2 Aanbodzijde

De aanbieders van stort- en daaraan gerelateerde verwerkingscapaciteit vormen in markttermen de aanbodzijde van de markt voor niet-verspreidbare en niet direct toepasbare baggerspecie. Welke specie in het depot mag worden gestort is vastgelegd in de acceptatiecriteria van een depot. De vergunning van een depot bepaalt de grenzen van de acceptatiecriteria. Dit betekent niet dat de acceptatiecriteria altijd hetzelfde zijn als de vergunningseisen. In het kader van bijvoorbeeld de procesvoering van een depot kan een beheerder van een depot besluiten om de andere (strengere) acceptatiecriteria te hanteren. Met name de geografische herkomst en de eisen ten aanzien van de eigenaar van de baggerspecie zijn beperkingen voor het storten van baggerspecie.

De volgende acceptatiecriteria kunnen worden onderscheiden:

- chemische kwaliteit: er wordt een boven- of ondergrens gesteld aan de kwaliteit specie die in het depot mag worden gestort. Dit kan op klasse-niveau, maar ook op parameterniveau of het niveau van gehalten van individuele parameters zoals bijvoorbeeld het zoutgehalte
- fysische kwaliteit: er worden eisen gesteld aan de fysische samenstelling van de specie, zoals bijvoorbeeld het zandgehalte
- geografische herkomst: voorwaarden hangen vaak samen met beheersgebied van een waterbeheerder of stroomgebied van een rivier of watersysteem
- eigenaar van baggerspecie; er is vastgelegd welke waterbeheerders in het depot mogen storten
- fysieke criteria: eisen ten aanzien van dichtheid van specie, wijze van aanvoer van specie (per as, per schip) of aanwezigheid van grof vuil
- overige voorwaarden: bijvoorbeeld afdekken van beunbakken, (maximale) partijgrootte.

6.2.1 Samenstelling aanbod stortcapaciteit

Publiek aanbod

Rijkswaterstaat beheert op dit moment één open depot (Put van Cromstrijen) en twee afgesloten depots (IJsseloog en Averijhaven, waarbij de laatste een tijdelijk depot is; de vergunning loopt tot 2012). Rijkswaterstaat is bovendien mede-eigenaar, samen met het Havenbedrijf Rotterdam (HBR), van het depot Slufter op de Maasvlakte. Het dagelijks beheer van het depot Slufter wordt door het Havenbedrijf Rotterdam uitgevoerd. Het depot Hollandsch Diep is in aanleg.

Anders dan Rijkswaterstaat beziet het Havenbedrijf Rotterdam de Slufter ook vanuit bedrijfseconomisch perspectief om inkomsten uit stortgelden te genereren. De rijksdepots, waaronder begrepen de Slufter, zijn in het kader van de Startovereenkomst onder voorwaarden opengesteld voor andere aanbieders. Ter voorkoming van strijdigheid met de wet- en regelgeving op het gebied van mededinging en de toegestane marktactiviteiten door RWS beperkt die openstelling zich tot die baggerstromen die niet anderszins bestembaar zijn. De beheerders beoordelen op basis van een protocol en bestuurlijke afspraken (Depot Plus) welke specie geaccepteerd wordt. De restcapaciteit van de door de overheid beheerde depots bedraagt bij het gereed komen van het depot Hollandsch Diep circa 79 Mm3. Het aandeel restcapaciteit van RWS bedraagt 57 Mm3, van het Havenbedrijf Rotterdam 22 Mm3.

Privaat aanbod

Ontgronders/zandwinbedrijven beschikken over een aantal putten, die in aanmerking komen voor het storten van baggerspecie. Hun belang is uiteraard het storten tot een winstgevende activiteit te maken. In totaal gaat het op dit moment over 10 putten met een gezamenlijke restcapaciteit van circa 15 Mm3 (excl. het HBR-aandeel in de Slufter van 22,3 Mm3). Nieuwe depots, die thans in het vergunningenstadium zijn (Ingensche Waarden en Bosscherwaarden) kunnen de private capaciteit op korte termijn vergroten tot 36-44 Mm3.

Naast de specifieke baggerspeciedepots bestaat er tenslotte ook beperkt de mogelijkheid om baggerspecie te storten op stortplaatsen die ook bestemd zijn voor andere afvalstoffen. Momenteel zijn er 38 afvalstortplaatsen in exploitatie, waarvan er volgens de vergunningen 18 baggerspecie mogen ontvangen. In 2002 werd circa 0,2 Mm3 baggerspecie op deze wijze gestort (3,5 % van de totale hoeveelheid niet verspreidbare specie). Gegeven de relatief hoge kosten (te storten specie moet worden ontwaterd) en tarieven mag verwacht worden dat deze stortmogelijkheid ook in de toekomst zeer beperkt zal worden benut.

De depotcapaciteit in Nederland

Depot	Klasse	Mm3 01/01/2005	Rest Mm3 regio	Rest Mm3 RWS, incl. derdenaandeel	Opmerkingen
IJsselooog	3,4,4+	22,8		12	
Slufter	3,4,4+	93,3	22,3	25	22,3 = HBR
Averijhaven	4,4+	1,9		0,95	
Put van Cromstrijen	2,3,4. < bovengrens	11		9,5	
Hollands diep	3,4,4+			10	In voorbereiding
Kaliwaal	2,3,4	4	3,8		
Drempt	4*k14 norm	0,72	0,48		
Seaport Groningen	2,4, zout/zoet	1,5	0,6		

Depot	Klasse	Mm3 01/01/2005	Rest Mm3 regio	Rest Mm3 RWS, incl. derdenaandeel	Opmerkingen
Amerikahaven	3,4	12	1,6		
Derde Merwedehaven	3,4	4	0,4		<100.000m3/j
Put Jansma	0,1,2 + cat 1	3	2,8		
Wijde Ee	0,1,2 cat 1	3,5	3		
Trye hu's	0,1,2,3,4	0,35	0,35		
Idskenhuizen	0,1,2, cat 1	0,33	0,1		
De Koevorde	0,1,2 cat 1	0,7	0,7		
Amerikahaven afdekken	0-2	0,7	0,7		
Ingensche Waarden			12		In procedure
Boscherwaarden			9 (17)		In procedure
Totaal		160	57,83	57,45	

Bron: Aanbod en restcapaciteit berging baggerspecie RWS, DWW, 2005 (geactualiseerd).

6.2.2 Verwerken en toepassen als alternatief voor storten

Zandscheiding en op beperkte schaal rijping wordt momenteel door de rijks-baggerdepots Slufter en IJsselooog aangeboden in combinatie met stort. Waterschappen en gemeenten kunnen er voor kiezen (kleine) doorgangsdepots voor zandscheiding, rijping en landfarming in eigen beheer aan te leggen, te beheren en exploiteren en weer op te ruimen.

Er zijn ook private partijen, die in concurrentie verwerkingscapaciteit aanbieden, waarbij het gaat om zandscheiding, rijping, landfarming en koude immobilisatie. Enkele private aanbieders beschikken over een mobiele zandscheidingsinstallatie (hydrocyclonage).

Een probleem in de markt voor verwerking vormen de afzetmogelijkheden van verwerkte specie. Bij de evaluatie SVB is geconstateerd dat bij vrijwel alle projecten de verwerkte specie in eigen werken van de verwerker worden verwerkt. In een enkel geval is de verwerkte specie aan derden verkocht voor een negatieve prijs. De markt voor bouwproducten uit verwerkte baggerspecie lijkt dus niet erg groot.³³

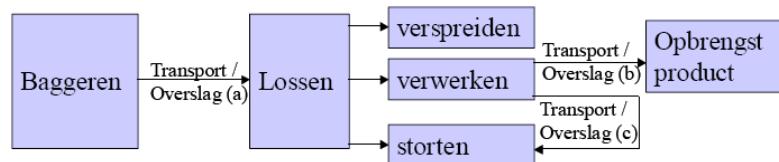
³³ Drie jaar SVB. Evaluatie Tijdelijke Stimuleringsregeling Verwerking van Baggerspecie, SenterNovem/AKWA, november 2005.

Verwerkers moeten vooral concurreren met stort. De extra handelingen die het verwerkingsprocédé vergt maken de kosten voor verwerking veelal hoger (afhankelijk van de situatie € 15-105 per ton drogestof) dan de kosten voor stort (circa € 15 per ton droge stof in een rijksdepot en € 20-25 in een privaat depot voor natte stort). Dit maakt verwerking alleen interessant in situaties waarin fors op transportkosten kan worden bespaard én de aanbieder dan wel de verwerker in de nabijheid over afzetmogelijkheden voor de verwerkingsproducten beschikt, veelal door toepassing in eigen werken. Het tijdelijke subsidie-instrument SVB is blijkens genoemde evaluatie niet succesvol gebleken om verwerking effectief te stimuleren. Over een periode van vijf jaar wordt slechts 0,16 Mm3 extra verwerkt (baggerspecie die anders gestort zou zijn).

Vanwege de hoge kosten en afzetproblemen heeft thermische immobilisatie zich geen substantiële plaats in de markt voor verwerking weten te verwerven. Het gaat hierbij om reiniging van organische stoffen door verhitting en om fixatie van anorganische verontreiniging door fixatie in de vorm van bakstenen, kunstbasaltblokken en sintels. Bij de huidige stand der techniek mag op afzienbare termijn geen verandering van de marktpositie van thermische immobilisatie worden verwacht.

6.3 Prijsvorming bestemmingen

Bij de berekening van de totale kosten per partij baggerspecie wordt in het MKBA Waterbodems onderscheid gemaakt in de volgende kostensoorten: de kosten van het baggeren, de kosten van het verwerken, de kosten van het nat of droog storten, de kosten van het transport en eventuele overslag van de bagger tussen plaats van baggeren en plaats van verwerking, plaats van storten (a). Daar wordt de baggerspecie gelost. In geval van verwerking komen er nog de kosten van transport van verwerkingsproducten (b) en eventueel van het verwerkingsresidu (c) bij. Alle hierna weergegeven kosten zijn gebaseerd op prijspeil 2003 en zijn inclusief diverse toeslagen maar exclusief BTW. De weergegeven kosten zijn *indicaties* en geven daarmee een beeld. Als gevolg van locatiespecifieke kenmerken kunnen er in de praktijk behoorlijke verschillen optreden.



Bron: MKBA Waterbodems.

6.3.1 *Baggerkosten*

Bij het bepalen van de kosten van baggeren en lossen wordt onderscheid gemaakt naar baggeren ten behoeve van sanering en onderhoud en daarnaast naar watertype en bijpassend baggermaterieel. De bagger- en loskosten worden uitgedrukt in € per in-situ m³.

Watertype	Baggermaterieel	Kosten (in situ m ³), sanering	Kosten (in-situ m ³), onderhoud
Klein binnenwater, niet bevaarbaar	Kleinschalig baggermaterieel	€ 4,73	€ 3,79
Klein binnenwater, bevaarbaar	Kleinschalig baggermaterieel	€ 12,70	€ 10,35
Middelgroot binnenwater	Kraan op ponton, bakken ladend	€ 11,66	€ 9,50
Groot binnenwater	Miliegrijper / Milieuzuiger	€ 10,66	€ 8,74
Groot buitenwater	Miliegrijper / Milieuzuiger	€ 9,80	€ 8,05 / € 2,24 ¹⁾
Bijzonder water	Kraan op ponton, bakken ladend	€ 8,71	€ 7,07
Voor zoute onderhoudsspecie is op basis van praktijkervaringen gerekend met € 2,24 (sleepopperzuiger).			

Bron: MKBA Waterbodems.

6.3.2 *Kosten transport en overslag*

Bij het bepalen van de transport- en overslagkosten van bagger wordt onderscheid gemaakt naar bestemming en naar herkomst van de bagger (bevaarbaar water of niet). In principe wordt uitgegaan van vervoer over water maar voor niet bevaarbaar water wordt er eerst 5 km voortransport per as verondersteld waarna overslag naar een schip plaatsvindt. De hogere transportkosten voor saneringsspecie zijn het gevolg van noodzakelijke aanvullende maatregelen om emissies tegen te gaan, zoals het afdekken van de lading. Alle weergegeven kosten zijn per m³ ex situ.

Type water	Kosten transport over water (€/km.m ³ ex situ), sanering	Kosten transport over water (€/km.m ³ ex situ), onderhoud	Kosten voor overslag (€/ex-situ m ³), onderhoud (gelijk aan loskosten)
Klein binnenwater, niet bevaarbaar	(na voortransport per as: 6,43/5 + 0,31) € 1,60	(na voortransport per as: 6,43/5 + 0,28) € 1,56	5,03
Klein binnenwater, bevaarbaar	€ 0,19	€ 0,17	5,03
Middelgroot binnenwater	€ 0,09	€ 0,08	4,69
Groot binnenwater	€ 0,07	€ 0,06	4,62
Groot buitenwater	€ 0,05	€ 0,04	4,28
Bijzonder water	€ 0,25	€ 0,23	3,21
Zee	€ 0,14	€ 0,13	0,49

Bron: MKBA Waterbodems.

6.3.3 *Kosten verspreiden, verwerken en storten*

Bij het bepalen van de kosten van behandelen/verwerken onderscheid gemaakt naar specietype (venige, kleiige, matig zandige en zandige specie). De kosten zijn aangegeven in € per ton droge stof

Twynstra Gudde

Verwerkingstechniek	Zandig	Matig zandig	Kleiig	Venig
Verspreiden op land	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Op de kant zetten	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Verspreiden in zout water	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Verspreiden in zoet water	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Direct toepassen in werk	€ 3,63	€ 3,63	€ 3,63	€ 3,63
Rijpen	€ 13,07	€ 19,64	€ 34,11	n.v.t.
Landfarmen	€ 18,99	€ 28,52	€ 49,55	n.v.t.
Sedimentatiebekken / nat storten slib	€ 13,38	€ 18,53	n.v.t.	n.v.t.
Sedimentatiebekken / droog storten slib	€ 23,31	€ 42,96	n.v.t.	n.v.t.
Sed.bekken/hydrocycl. / nat storten slib	€ 23,72	€ 35,27	n.v.t.	n.v.t.
Hydrocyclonage / droog storten slib	€ 25,81	€ 46,75	n.v.t.	n.v.t.
Koude immobilisatie	€ 34,06	€ 51,70	€ 63,50	n.v.t.
Omrekeningsfactor tds/m3 ex situ	1	0,7	0,4	0,3

Bron: MKBA Waterbodems.

Het verspreiden van baggerspecie en het direct toepassen is uiteraard het goedkoopst omdat hier nauwelijks verwerkingskosten worden gemaakt. Het eenvoudig verwerken (rijpen, landfarmen en zandscheiden door sedimentatie) en nat storten van baggerspecie zitten qua verwerkingskosten in de middenmoot. Zandscheiden door hydrocyclonage, ontwateren en immobilisatie gemiddeld genomen de duurste bestemmingen.

De tarieven voor reguliere stortplaatsen liggen tussen de € 30 en 60 per ton droge stof (exclusief BTW). Voor de natte stort is in het MKBA uitgegaan van de volgende storttarieven.

Depot	Mm3 restcapaciteit per 01/01/2005	Kosten per m3 ex situ (€)
Slufter	93,3	8,30
Hollandsch Diep	10	13,61
Seaport Groningen	1,5	22,69
Averijhaven	1,9	13,61
Dremp	0,72	24,50
Ijsseloog	22,8	13,61
Cromstrijen	11	6,81
Amerikahaven	12	12,60
Kwaliwaal	4	20,42

Bron: MKBA Waterbodems.

De kosten voor berging worden met name bepaald door de verwervings-, (her)inrichtings- en exploitatiekosten. De uiteindelijke kosten per m3 te bergen baggerspecie worden met name bepaald door de bergingscapaciteit en de exploitatieperiode.

De kosten nemen af bij een grotere capaciteit (verdeling vaste kosten over meer m³ baggerspecie), een kortere exploitatieperiode (lagere personele kosten) en een gegarandeerd aanbod (lagere risico's).

Vanuit kostenooipunt is het storten van baggerspecie op droge afvalstortplaatsen geen gunstige optie ten opzichte van het storten in 'natte' depots en/of openputdepots.

Private aanbieders van stortcapaciteit zullen ten minste de integrale kosten van voorbereiding, aanleg, beheer en exploitatie en nazorg die zij maken in rekening brengen, vermeerderd met een winstoverslag en omzetbelasting. Gelet op de, vanwege transportkosten, beperkte concurrentie mag worden verwacht dat zij tevens via een opslag de schaarste trachten te verzilveren. Wat betreft het publieke aanbod gaat het in feite nagenoeg alleen om de rijksbaggerdepots. Voor de rijksbaggerdepots geldt volgens een recent in opdracht van Rijkswaterstaat door FFact Management & Consultants uitgevoerd onderzoek naar de tarieven van rijksbaggerdepots dat er voor het verwerken en opslaan van baggerspecie onvoldoende transparante markttarieven worden gehanteerd.³⁴ De grondslag waarop de kosten worden doorberekend in de gehanteerde tarieven verschillen van depot tot depot. Met name de wijze van toerekening van de aanlegkosten zorgt daarbij voor grote verschillen. Er worden geen opslagen voor omzetbelasting en winstoverslag verdisconteerd. Per saldo liggen hierdoor de storkosten voor de rijksbaggerdepots onder die van de private depots.

6.3.4 *Kosten toepassing na verwerking*

Voor het transport van het residu van de zandscheiding naar een depot en voor het transport van verwerkingsproducten naar de hergebruiklocatie wordt uitgegaan van € 0,11 per km.m³ residu.

Als verwerkingsproducten worden onderscheiden:

- zand afkomstig van zandscheiding; opbrengst € 1,82 per ton droge stof
- grond of klei afkomstig van rijping of landfarming; opbrengst nihil
- granulaat afkomstig van koude immobilisatie; opbrengst € 4,54 per ton.

Rekening houdend met veronderstelde transportkosten van gemiddeld 40 km betekent een en ander dat de opbrengst van zand, grond en klei netto negatief is, dat de opbrengst van granulaat de transportkosten net dekt. De werkelijke netto opbrengsten zullen in de praktijk van geval tot geval verschillen.

³⁴ Bedrijfseconomische analyse optimaal depotbeheer. Inventarisatie en analyse van de bedrijfseconomische aspecten bij het beheer van baggerspeciedepots, Ffact, 25 juli 2006.

6.4 Concurrentie

6.4.1 Schaarste aanbod stortcapaciteit?

Uit de voorgaande analyse blijkt dat momenteel 84% van de capaciteit voor stort en daaraan gerelateerde verwerking in handen is van de overheid, in casu Rijkswaterstaat en het Havenbedrijf Rotterdam (waarbij opgemerkt zij dat de positie van het Havenbedrijf Rotterdam recent veranderd is, namelijk van gemeentelijke dienst naar NV waarvan de aandelen in handen zijn van het Rijk en de gemeente Rotterdam). Hieruit volgt dat ook aan de aanbodzijde de markt momenteel zeer sterk wordt gedomineerd door de overheid. Overigens zijn zoals eerder opgemerkt in deze markt de mogelijkheden van Rijkswaterstaat om capaciteit en stort en daaraan gerelateerde verwerking aan te bieden aan derden als gevolg van de in 2005 gesloten Startovereenkomst beperkt, al kan op basis van eerder gemaakte afspraken nog circa 17 Mm³ specie van derden worden geaccepteerd (zie 4.1).

De totale (publiek en privaat) momenteel beschikbare stortcapaciteit van 94 Mm³ (waarbij geen rekening is gehouden met de mogelijke uitbreidingen Ingensche Waarden en Bosscherwaarden) is in beginsel, *als deze door alle aanbieders op dezelfde wijze zou kunnen worden benut én als grotere transportafstanden worden geaccepteerd*, toereikend voor zeker de komende 40 jaar.³⁵ Als de in voorbereiding zijnde depots Ingensche Waarden en Bosscherwaarden daadwerkelijk worden gerealiseerd zelfs voor zeker de komende 50-60 jaar. Een probleem kan binnen die termijn echter ontstaan door de beperkte openstelling van de rijksbaggerdepots, indien de genoemde, in voorbereiding zijnde private depots niet beschikbaar komen. Dit probleem ontstaat dan voor derden (provincies, gemeenten en waterschappen die niet in rijksbaggerdepots mogen storten hoewel daar wel capaciteit is) op een termijn van 10-15 jaar.

Naast de al bestaande en in voorbereiding zijnde locaties voor de berging van baggerspecie in zandwinputten bestaan er in Nederland nog vele honderden (voormalige) zand- en grindwinputten die in aanmerking kunnen komen voor de berging van baggerspecie. De meeste potentiële stortlocaties zijn (in verband met de bereikbaarheid) gelegen langs de grote rivieren en het IJsselmeer, in de provincies Limburg (circa 349 Mm³), Zuid-Holland (circa 118 Mm³), Gelderland (circa 116 Mm³), Friesland (circa 51 Mm³) en Noord-Holland (circa 51Mm³).

Dit zeer aanzienlijke stortcapaciteitpotentieel moet worden afgezet tegen de proceduretijd voor nieuwe depots, die gemakkelijk kan oplopen tot 10-15 jaar. De ontwikkeling van nieuwe depots blijkt in de praktijk weerbarstig. De maatschappelijke weerstand is uitermate groot.

³⁵ Uitgaande van een gemiddelde vraag tot 2027 van 2,8 Mm³ per jaar en na 2027 van 1,7 Mm³ per jaar.

Elk initiatief kan rekenen op langdurige procedures. Dit betekent dat de voorbereidingskosten voor initiatiefnemers zeer hoog zijn en de uitkomsten onzeker. Omdat bovendien het aanbod van baggerspecie zeker op regionaal niveau grote variatie kent en daarenboven ook door mogelijke wijzigingen in de normering in de relevante regelgeving op langere termijn onzeker is, is de toetredingsdrempel voor private initiatiefnemers hoog.

Eigenlijk zijn nieuwe private initiatieven voor het realiseren van extra depotcapaciteit alleen te verwachten als deze in het bezit zijn van diepe zand- of grindwinningputten die zich door hun ligging lenen voor ontwikkeling tot depot, omdat in dat geval de aanlegkosten relatief laag zijn.

6.4.2 *Nationale of regionale markt*

De landelijk aanwezige stortcapaciteit is niet voor elke beheerder volledig beschikbaar is. Soms is sprake van acceptatie op basis van herkomstgebieden. Bovendien genereert de geografische spreiding van de huidige stortlocaties veel extra transport. De transportkosten maken een aanmerkelijk deel uit van de totale uitvoeringskosten bij baggerwerken. Zelfs als uitgegaan wordt van een baggerwerk in een groot binnen- of buitenwater, met het laagste transporttarief van circa € 0,06 per km per m³ ex-situ, wordt duidelijk dat het voor een gemiddelde vaarafstand van 50 km in dit relatief gunstige geval al gaat om 20-30% van de storkosten. Gelet op het beperkte aantal stortplaatsen met een significante restcapaciteit (circa 20), verspreid over heel Nederland, betekent dit dat er in feite landelijk geen volledig concurrerende markt voor stort en daaraan gerelateerde verwerking van baggerspecie in depots kan bestaan. Een zekere mate van concurrentie zal alleen optreden op regionaal niveau.

6.4.3 *Krimpemde markt*

De invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1971 is buitengewoon effectief gebleken. In Nederland zijn daardoor alle puntbronnen voor de lozing van afvalwater gesaneerd. Ook in de landen van de bovenloop van de rivieren Rijn en Maas is gesaneerd; in het stroomgebied van de Maas in mindere mate. Als gevolg van de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water zal de waterkwaliteit verder toenemen. Dit alles betekent dat het bij de problematiek van de vervuilde waterbodems in hoge mate gaat om het opruimen van een probleem uit de vorige eeuw. Nieuwe afzettingen in de wateren voldoen nu al grotendeels en zullen in de toekomst in nog grotere mate voldoen aan de criteria voor verspreiding en toepassing.

De markt voor niet-verspreidbare en niet direct toepasbare baggerspecie is daarom op termijn krimpend. Hoelang deze markt nog in substantiële omvang zal bestaan hangt enerzijds af van het baggertempo, anderzijds van het succes van het (Europese) milieubeleid om de verontreiniging van waterbodems als gevolg van diffuse bronnen in te dammen.³⁶

Het beleid in de Nota Mobiliteit is gericht op het wegwerken van de baggerachterstanden op de vaarwegen in de periode tot 2020. De Kaderrichtlijn water eist dat alle watersystemen uiterlijk in 2027 voldoen aan de kwaliteitsnormen. Het is daarom aannemelijk dat het aanbod van te storten baggerspecie in de periode na 2027 geleidelijk af zal nemen en vervolgens geleidelijk verder af zal blijven nemen. Over 40-50 jaar zal de markt naar verwachting structureel beperkt van omvang zijn, tenzij slecht beheerste diffuse bronnen zouden leiden tot nieuwe problemen.

³⁶ Present and future quality of sediments in the Rhine catchment area. Havenbedrijf Rotterdam, 2001.

7 Benchmark andere markten

7.1 Vergelijking van markten op specifieke onderdelen

De landen in Europa die met name te maken hebben met baggerspecie zijn Nederland, Frankrijk, Duitsland, België, Italië en in mindere mate Noorwegen. Voor deze benchmark is gekeken naar Duitsland en Vlaanderen. Daarnaast is de baggermarkt vergeleken met de markt voor huishoudelijk afval in Nederland.

Het benchmarkonderzoek zal per onderdeel de relatieve vergelijkbaarheid van de specifieke markt met de Nederlandse markt voor baggerspecie vaststellen:

- wat is de aard en omvang van deze markt
- hoe zit de keten in elkaar en wat is de rolverdeling tussen de belangrijkste partijen
- wat zijn de financiële en juridische kaders
- in hoeverre is er sprake van een markt van vraag en aanbod.

7.2 Nationale benchmark: vergelijking met de markt voor huishoudelijk afval

7.2.1 Aard en omvang

In 2004 werd in Nederland 9 Mton huishoudelijk afval geproduceerd, waarvan iets meer dan de helft nuttig wordt toegepast (het gaat dan om verwerking en hergebruik van gft-afval, papier, glas, textiel e.d.). Het gaat voor het overgrote deel om 'niet-gevaarlijk' afval. Dit afval is bijvoorbeeld geschikt om in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) verbrand te worden.

In 2005 werd in de 11 Nederlandse AVI's 5,5 Mton afval verbrand. Het gaat dan om zowel huishoudelijk als bedrijfsafval. Eind 2006 was er een capaciteit van iets minder dan 6 Mton per jaar, met initiatieven voor uitbreiding van tussen de 2 en 2,5 Mton per jaar. Op dit moment is circa 63% van de verbrandingscapaciteit in handen van de overheid.

In 2005 is 3,5 Mton afval gestort, een groei van 7,5% ten opzichte van 2004. Deze vermeerdering is een gevolg van de groei van gestort huishoudelijk afval, bedrijfsafval en niet verontreinigde grond. De restcapaciteit voor afvalstort bedraagt ongeveer 50 Mm³. Deze capaciteit is verdeeld over 27 stortplaatsen, die in handen zijn van 19 bedrijven. Het merendeel van deze bedrijven is eigendom van met name provinciale en lokale overheden. Het gaat dan om 84% van de stortcapaciteit.

7.2.2 *Ontwikkelingen*

Door toenemende uitvoer van afval naar het buitenland, een verslechterde economie en onzekerheid over de toekomst is de afvalmarkt in Nederland in de afgelopen jaren tot stilstand gebracht. Uitbreidingsplannen voor AVI's zijn niet tot uitvoering gebracht en verwerkingsbedrijven moesten onderdelen afstoten.

Medio 2005 is in Duitsland een stortverbod voor onbehandeld afval in werking getreden. Stort in Duitsland was zeer goedkoop en daarom werd relatief veel brandbaar afval uitgevoerd. Er is nu zelfs sprake van enige import van afval naar Nederland. Sinds medio 2005 wordt minder brandbaar afval naar Duitsland uitgevoerd. Stort van brandbaar afval is toegenomen, wegens het achterblijven van verwerkingscapaciteit. De hoeveelheid onbrandbaar afval die wordt gestort is in de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven, rond de 3 Mton. In 2004 werd nog nauwelijks brandbaar afval gestort, maar sinds juni 2005 is de maandelijkse hoeveelheid gestort brandbaar afval gestegen tot 180 Kton per maand in de eerste helft van 2006.³⁷

Marktpartijen zijn aan het inspelen op de ontwikkelingen in Nederland. Voor private partijen wordt het interessanter om te investeren in de markt voor verwerking (hergebruik en verbranding). Dit komt omdat de overheid zich steeds verder terugtrekt en het moratorium voor storten van kracht blijft. Het is steeds meer een marktaangelegenheid. Dit laat niet onverlet dat overheden nog steeds verantwoordelijkheden dragen. Gemeenten hebben bijvoorbeeld de plicht te zorgen voor inzameling. De provincies zijn het bevoegd gezag voor alle instellingen waar afval be- of verwerkt wordt. Milieuvergunningen worden maar voor tien jaar afgegeven. Bij een nieuwe vergunning kan de nationale en internationale situatie in ogenschouw worden genomen.

7.2.3 *Beleid*

Verbranding is in Nederland de norm als het gaat om verwerking van huishoudelijk afval. Er mag in Nederland niet gestort worden, tenzij er geen andere mogelijkheden zijn. Dat staat in het stortverbod (Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, BSSA). Voor stortplaatsen is de provincie het bevoegd gezag; zij levert vergunningen en ontheffingen. In de BSSA staat de bepaling dat de provincie ontheffing mag verlenen, mits dat past in de acceptatievoorwaarden van de stortplaats én de minister verklaart dat er geen andere (verbrandings)opties zijn. Dit is het geval als er sprake is van 'vollast', als alle AVI's volledig in gebruik zijn.³⁸

³⁷ De afvalmarkt 2006, SenterNovem, november 2006

³⁸ Tot de jaren '90 hadden AVI's verplichting om van regionale aanbieders af te nemen en hoefden geen afval van buiten de eigen regio aan te nemen. Dat is sinds jaren '90 niet meer zo. Als een AVI in één regio vol is, wordt het afval naar een andere AVI vervoerd. Wie de extra kosten moet betalen hangt af van de gesloten contracten tussen gemeenten en AVI.

Elk jaar vindt een inventarisatie bij alle AVI's in Nederland plaats: hebben jullie ruimte? Als dat zo is worden alle ontheffingsaanvragen geweigerd. Aanbieders van afvalstoffen (gemeenten) betalen bovendien een WBM-heffing voor het aanbieden van brandbaar materiaal op een stortlocatie. Deze heffing is € 87 per ton voor brandbaar en € 15 per ton voor onbrandbaar materiaal. Normaliter blijven de kosten voor stort onder de €40 per ton. Het gemiddeld verbrandingstarief ligt rond de € 90.³⁹ Dit maakt storten over het algemeen toch nog een minder aantrekkelijke optie.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen dat er een plek is waar het huishoudelijk afval van de gemeente heen kan. Als de AVI vol is hangt het af van de contractsituatie hoe er mee wordt omgegaan en wie betaalt voor extra kosten. Gemeenten kunnen meer zekerheid bieden aan AVI's en betalen minder tegen betere voorwaarden. Voor bedrijven is dat anders. Zij bieden vaak kleinere hoeveelheden aan bij AVI's en hun afvalstroom is niet zo regelmatig dat daar langlopende contracten over kunnen worden afgesloten. Daarom liggen prijzen voor bedrijven vaak een stuk hoger. Stort kan daardoor voor bedrijven sneller een aantrekkelijke optie worden.

Staatssecretaris Van Geel heeft al in 2004 aangegeven dat de grenzen open gaan voor verwerking en dat dat een toename van import van afval kan betekenen. Op het afvalcongres in oktober 2006 heeft Van Geel aangegeven dat er geen flankerend beleid komt, dat de markt de ruimte krijgt. Daarbij is extra stort op de korte termijn geen probleem, maar er komt wel een wetgeving die een algeheel stortverbod mogelijk maakt. Op deze manier heeft Van Geel een 'veilige' situatie gecreëerd voor bedrijven die investeren in extra verbrandingscapaciteit. Als de markt niet functioneert wordt ingegrepen.

De doelstelling in het Landelijk Afvalbeheerplan was om in enkele jaren de stort van brandbaar materiaal tot 0 terug te dringen. Dat leek tot 2004 prima te gaan, maar het stortverbod in Duitsland betekende een verandering in deze ontwikkeling, nu wordt er sinds anderhalf jaar weer gestort. Al in 2003-2004 zijn nieuwe initiatieven voor uitbreidingen en nieuwbouw van AVI's gestart. Wat daadwerkelijk gerealiseerd wordt hangt af van vergunningverlening en de inschatting van de markt door private bedrijven.

De kosten voor verwerking van huishoudelijk afval zijn redelijk stabiel. Er wordt geen heftige politieke discussie over gevoerd. Er is geen duidelijke conclusie te stellen met betrekking tot de relatie tussen kosten voor verwerking enerzijds en eigenaarschap van de installaties anderzijds.

³⁹ Dat is een ander tarief dan het poorttarief, dat geldt als afval buiten contracten om wordt aangeboden bij AVI's. Dat is namelijk veel hoger, vaak rond de € 150 per ton. Daardoor kan het voor bedrijfsafval (kortere of geen contracten en daardoor prijzen die dicht bij poorttarief komen) wel eens voordelig zijn voor aanbieders om te wachten met aanbieden tot er sprake is van vollast.

De groei van de hoeveelheid gestort huishoudelijk afval heeft hier vooral nog geen verandering in gebracht.

7.2.4 *Marktwerking*

De trend in Europa is dat op het gebied van verwerking grote conglomeraten ontstaan. Kleine bedrijven overleven vooral in de marktsegmenten die zich meer op recycling en alternatieve verwerking richten.

Contracten voor afvalverwerking worden in Nederland gesloten tussen gemeenten en de ophaal- en verwerkingsbedrijven. Deze contracten liggen vaak voor relatief lange tijd vast. In komende jaren komen een aantal van deze contracten vrij. Sommige gemeenten kunnen simpelweg verlengen, andere moeten onderhandelen en dan kan de prijs omhoog gaan. Gezien de kosten van verwerking van huishoudelijk afval (relatief hoog ten opzichte van baggerspecie), de spreiding van het aanbod en de verwerking in AVI's, is transport van huishoudelijk afval over langere afstanden praktijk in Nederland. Ook als de dichtstbijzijnde AVI vol is wordt afval getransporteerd naar verder gelegen AVI's. Dit verhoogt de kosten voor afvalbeheer echter niet significant ten opzichte van andere plaatsen in Nederland. Verlies wordt hier genomen afhankelijk van de contracten tussen aanbieder en verwerker.

Het beeld dat in elk geval bij de overheid en uitvoeringsorganisaties leeft is dat, net als bijvoorbeeld de elektriciteitsmarkt, steeds meer sprake is van een volwassen markt; er zijn meerdere partijen die elkaar duidelijk beconcurreren. De markt voor verwerking lijkt goed toegankelijk voor allerlei spelers. De markt staat ook in belangstelling, van bestaande spelers die willen uitbreiden en van nieuwe (internationale) spelers die een positie proberen te bemachtigen. De overheid heeft lang gedacht daar zicht op te moeten houden. De markt is nu echter zeer groot. Zij wordt door het bedrijfsleven ook echt als 'big business' gezien. Van Ganzewinkel begon ooit zestig jaar geleden met één vuilniswagen. Nu is het één van de grootste inzameling- en ophaalbedrijven. De overheid neemt nu duidelijk de rol van kaders stellen en is niet meer primair uit op eigenaarschap.

7.2.5 *Conclusie*

Overheden nemen in Nederland zo'n tweederde van de Nederlandse markt voor stort en verwerking van huishoudelijk restafval voor hun rekening. De overheid is zich meer en meer aan het terugtrekken als verwerker van huishoudelijk afval. Er is sprake van een relatief open markt voor verwerking en in mindere mate voor stort wegens de onmogelijkheid van het aanleggen van nieuwe stortplaatsen. Ook is investeren in stortplaatsen niet logisch gezien het landelijke beleid. In de toekomst zullen AVI's vaker privaat eigendom zijn. De markt heeft al langer een internationaal karakter.

Huishoudelijk afval wordt al langer vervoerd, tussen verschillende verzamelings- en verwerkingslocaties in Nederland en tussen Nederland en met name Duitsland.

7.3 Internationale benchmark voor baggerspecie: Duitsland

7.3.1 Omvang en aard

De baggermarkt in Duitsland is groter dan de Nederlandse maar toch van enigszins vergelijkbare omvang. Waar in Nederland jaarlijks zo'n 35 Mm³ specie wordt gebaggerd, is dat in Duitsland zo'n 45 Mm³.⁴⁰

Het overgrote deel (35 Mm³) van deze bagger is afkomstig van kustwateren, de grote waterwegen tussen de kust en havensteden Bremen, Hamburg en Rostock. Van het gebaggerde materiaal valt 90% onder de categorie 'niet vervuild' en kan dus zonder veel problemen worden verspreid. De overige 10% wordt op verschillende manieren verwerkt, dit verschilt per kustplaats. Met name de scheiding van zand en slib, waarna het slib wordt opgeslagen, is een veelgebruikte methode. Daarvoor is bij Hamburg de METHA-installatie (mechanische behandelingsfabriek voor havenslib) gebouwd. Ook in Hamburg en op andere plaatsen wordt slib en zand gescheiden door middel van stromings- en ontwateringsbekkens. Het storten van slib gebeurt in Duitsland met name in depots die op land gebouwd zijn.⁴¹

In Rostock is men sinds de jaren '70 bezig baggerspecie zo veel mogelijk te hergebruiken. De verwerkings- en stortfaciliteit (IAA) in Rostock scheidt zand en slib opdat beide worden hergebruikt. Het slib is met name 'vervuild' met fosfaten. Dit slib wordt bijvoorbeeld gebruikt in de landbouw. Het zand wordt bijvoorbeeld hergebruikt in de bouw. Van de 300.000 m³ baggerspecie die er jaarlijks uit de waterwegen bij Rostock komt, wordt 40.000-150.000 m³ in de IAA verwerkt. De faciliteit heeft een capaciteit van 200.000 m³.

Ook in Duitsland zijn in de afgelopen jaren experimenten en onderzoeken uitgevoerd naar verwerking van baggerspecie, bijvoorbeeld tot bouwmaterialen. Deze hebben tot nog toe niet tot toepassing op grote schaal geleid, wegens hoge kosten, gebrek aan markt voor eindproducten en restricties.

⁴⁰ DGE 2003/Sedned

⁴¹ DGE 2003

7.3.2 *Depots en eigenaarschap*⁴²

Depots en verwerkingslocaties in Duitsland zijn in bijna alle gevallen in het bezit van overheden. De METHA-fabriek bij Hamburg is eigendom van de Hamburgse overheid. Verwerkingsfaciliteiten bij Bremen zijn wel bezit van een private onderneming. Het gaat hier slechts om één bedrijf, dat een contract heeft met de regionale overheid voor zeer lange tijd. Er is weinig beweging in deze situatie, het is niet zo dat overheden bezig zijn met verkoop van de faciliteiten. Dit is ook niet te verwachten op korte termijn.

7.3.3 *Kosten*

Storten op land, zoals gebeurt bij Hamburg, kost tussen de € 10-20 per m³ baggerspecie.⁴³ Maar dit zijn slechts de kosten van het storten van droge specie. Omdat in Duitsland verder andere methoden voor voorbehandeling worden toegepast, is het lastig een vergelijking te maken met Nederlandse prijzen. De kosten worden gezien als relatief hoog, in elk geval in vergelijking tot sub-aquatiscie stort. Droge stort betekent altijd in elk geval ontwateren als voorbereiding.

7.3.4 *Beleid*

Federale overheden zijn in Duitsland verantwoordelijk voor de bevaarbaarheid van de kustwateren. Er bestaat geen coherent centraal beleid als het gaat om de verwerking en stort van baggerspecie. Regio's (Länder) en de centrale overheid hanteren in verschillende regio's verschillende richtlijnen. De wijze van behandeling en stort van baggerspecie zijn met name bekend van de eerdergenoemde drie grootste zeehavens. Baggerstort en -verwerking is in Duitsland voor het overgrote deel een regionale aangelegenheid. De regio's Hamburg, Bremen en Rostock hebben lokale faciliteiten voor de stort en verwerking van baggerspecie.

In Duitsland is de wetgeving met betrekking tot de verwerking van baggerspecie niet zo uitgebreid als in Nederland. Er zijn geen nationale criteria, of een éénduidige beschrijving van kwaliteitsgroepen. Wel bestaan regelingen voor enerzijds storten op land (HABAB) en verspreiding in kustwateren (HABAK). Inhoudelijk zijn deze vergelijkbaar. Over het algemeen bestaat het beleid uit twee principes: niet vervuilde specie wordt verspreid en vervuilde specie wordt ontwaterd en droog opgeslagen.

⁴² Gegevens in deze en volgende paragrafen gaan met name over de situatie in Hamburg en omgeving.

⁴³ DGE 2003

Over het algemeen valt op te merken dat in Duitsland minder éénheid van wetgeving is door verschillen tussen regionale overheden. Er wordt wel getracht meer lijn in het beleid te krijgen en meer af te stemmen. In grote lijnen wordt de Europese regelgeving gevolgd, die uitgaat van het zoveel mogelijk beschermen van ecologische waarden.⁴⁴

7.3.5 *Marktwerking*

Er zijn nauwelijks private partijen die zich op de markt van stort en verwerking van baggerspecie bewegen en waar deze er zijn (Bremen) hebben zij geen concurrentie. De hoge kosten van transport zorgen ervoor dat voor verwerking en stort van baggerspecie oplossingen moeten worden gezocht in de regio. Een uitzondering hierop is Bremen, waarvandaan baggerspecie wordt vervoerd naar grindputten bij de Rijn. In Hamburg is gezocht naar private afnemers voor bewerkte baggerspecie als bouwstof. Dit is echter vooralsnog niet gelukt.

7.3.6 *Conclusie*

Er kan in Duitsland niet gesproken worden van een open markt voor de verwerking en stort van baggerspecie. Op dit moment is ook geen duidelijke beweging zichtbaar in de richting van meer marktwerking.

7.4 **Internationale benchmark voor baggerspecie: België (Vlaanderen)**

7.4.1 *Aard en omvang baggermarkt*

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de waterbodems van belangrijke Vlaamse vaarwegen vervuild zijn en de bestaande stortcapaciteit niet voldoet bij stijgende vraag. Er bestaat een achterstand in het baggeren. Gezocht wordt naar het verruimen van de mogelijkheden voor verwerking en stort van baggerspecie. Tevens wordt naar geschikte mogelijkheden voor toepassing gezocht.⁴⁵

In de afgelopen jaren is onderzoek gedaan naar de hoeveelheid te baggeren specie op de waterbodems in Vlaanderen. Deze wordt geschat op zo'n 30 Mm³. Daarbij is er een jaarlijkse aanwas van ongeveer 6 Mm³. Baggerspecie wordt voor het merendeel verspreid. Baggerspecie afkomstig uit de brakke delen van de rivier (Beneden-Zeeschelde), wordt verspreid in de rivier. Specie afkomstig uit bovenlopen wordt aan land geborgen.

⁴⁴ DGE 2003

⁴⁵ Sedned

De afdeling Maritieme Toegang is verantwoordelijk voor het vrijhouden van de rivieren en kanalen naar de havens van Antwerpen en Gent. Zij heeft te maken met een te storten of (nader) te verwerken aanbod van ongeveer 400 Ktds per jaar. Dat laat dan nog onverlet een 'achterstand' die wordt geschat rond 1 Mtds aan te storten of nader te verwerken baggerspecie. Deze achterstand wordt op dit moment niet ingelopen omdat de stortcapaciteit niet voldoende is.

De sedimenten op de Vlaamse waterbodems, meestal niet bevaarbare plaatsen, zijn vervuild tot zeer vervuild. Het ergst vervuild zijn de waterbodems in de Beneden-Schelde en in het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Toch is volgens Vlaamse wetgeving (VLAREA) zo'n 40-45% van deze afzetting geschikt voor toepassing. Bovendien bevat de rest die niet kan worden toegepast 60% zand.

7.4.2 *Baggerdepots en eigenaarschap*⁴⁶

De grootste baggerdepots in Vlaanderen vallen onder zowel publiek, semi-publiek als privaat eigenaarschap. De grootste eigenaars van stortcapaciteit langs de kust zijn de dienst Waterwegen en Zeewegen van de Vlaamse overheid, het verzelfstandigde Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (GHA) en DEC, een particuliere baggeraar die ook eigenaar is van stortcapaciteit. Daarnaast is de NV Waterwegen en Zeekanaal (W&Z) verantwoordelijk voor het beheer van de binnenlandse waterwegen. Zij bezitten ook stortcapaciteit. In dit stuk wordt met name ingegaan op de situatie met betrekking tot de kustwateren.

Vlaamse overheid, afdeling Maritieme Toegang (aMT)

aMT is eigenaar van een aantal grote stortplaatsen die op dit moment allemaal vol zijn. Alleen de Callemansputte heeft nog een beschikbare capaciteit van 150 Ktds. Daarmee is een probleem ontstaan gezien de jaarlijks te storten hoeveelheid baggerspecie. Op dit moment wordt daarvoor gebruik gemaakt van particuliere verwerkers die beschikking hebben over stortcapaciteit op eigen terrein. De kosten hiervan zijn echter vele malen hoger (circa € 60-70) dan de stort op de eigen locaties, toen deze nog capaciteit vrij hadden. Deze stort vond plaats tegen operationele kosten, omdat deze depots al langer geleden tegen lage prijzen zijn aangekocht.

GHA

Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen is eigenaar van ongeveer 780.000 m³ aan droge stortcapaciteit in de Loswal Zandvliet bij Antwerpen. Daarnaast is GHA eigenaar van de grootste natte stortlocatie, het Dewaidedok à 1,5 Mm³ stortcapaciteit.

⁴⁶ OUBR 2004

DEC

DEC is de grootste particuliere eigenaar van stortcapaciteit in Vlaanderen. DEC is eigenaar van twee droge stortplaatsen met een totale capaciteit van 0,57 Mm³. Daarnaast is het mede-eigenaar van een stortplaats van 0,39 Mm³ bij Roeselare (andere eigenaren Shanks en VMH).

De opening van een droge stortplaats van 1 Mm³ bij Mendonk (Gent), in een samenwerking tussen DEC en het Oost-Vlaams Milieubeheer, is niet doorggegaan na lokale protesten.

Waterwegen en Zeekanaal

Deze NV is beheerder van de inlandse waterwegen. Deze organisatie beschikt wel nog over eigen depots. Informatie kan opgevraagd worden bij W&Z

<http://www.wenz.be/>

7.4.3 *Beleid*

Baggerstort is problematisch voor de Vlaamse overheid. De bestaande capaciteit is ontoereikend en de maatschappelijke weerstand tegen stort groeit, dit is met name een probleem bij het vinden van nieuwe locaties. De benutting van stortcapaciteit bij private partijen wordt met het oog op de kosten als een tijdelijk oplossing gezien. De Vlaamse overheid heeft plannen om de bestaande capaciteit te vergroten. Door de specie die in de Callemansputte ligt opgeslagen alsnog te zandscheiden en te verwerken tot vaste stof kan nieuwe capaciteit gewonnen worden. Daarnaast is men bezig met een nieuwe locatie voor verwerking en (droge) stort, in samenwerking met GHA. Deze is per 2008-2009 operationeel.

7.4.4 *Kosten*

Kostprijzen van storten en verwerken van baggerspecie zijn moeilijk weer te geven, want veranderlijk en afhankelijk van verschillende factoren. De samenstelling van de specie, de omvang van de markt, beleidsbeslissingen, technische ontwikkeling enz. De prijzen die betaald werden voor stort in baggerdepots in eigendom van de Vlaamse overheid zijn geen marktprijzen. De stort in deze depots is gebeurd tegen prijzen die dicht bij de operationele kosten liggen, kosten van onderhoud worden dan bijvoorbeeld niet meegerekend.

De bedrijven die nu worden betaald voor verwerking en stort vragen tussen de € 60-70 per tds voor het storten. Deze prijs is veel hoger dan de prijs die eerder werd betaald voor stort in de eigen depots. Deze hoge kosten leiden er wel toe dat er intensief gezocht wordt naar alternatieve verwerkingsmethoden en stortcapaciteit.

7.4.5 Markt of niet

Bij de beoordeling van de mate waarin in Vlaanderen van een vrij toegankelijke private markt voor de verwerking en stort van baggerspecie kan worden gesproken, spelen een aantal overwegingen een rol.

Markten zijn regionaal. Baggerspecie wordt eigenlijk altijd in de directe omgeving van de baggerlocatie verwerkt en gestort, omdat transportkosten verhoudingsgewijs zeer hoog zijn. De Callemansputte ligt bijvoorbeeld direct aan het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Door de hoge transportkosten komen alleen grote bedrijven die stortcapaciteit ter plaatse hebben in aanmerking voor het leveren van stortcapaciteit. De Vlaamse overheid kijkt per rivierdeel naar verschillende oplossingen, maar het gaat maar om twee à drie grote bedrijven die capaciteit kunnen leveren. Deze bedrijven werken bovendien vaak samen als het gaat om grote opdrachten.

Nieuwe stortlocaties worden nauwelijks aangelegd. De lokale publieke opinie keert zich steevast tegen aanleg. In het recente verleden zijn verschillende initiatieven in een vroeg stadium gesneuveld door tegenstand van lokale bevolking en politiek. Dit maakt het voor de Vlaamse overheid lastig om de capaciteit op peil te houden of brengen. De Vlaamse overheid kijkt dan ook met name naar plaatsbesparende droge stort, slimmer gebruik van bestaande capaciteit en toepassing van baggerspecie als bouwstof.

Voor potentiële nieuwe toetreders op de markt van verwerking en stort van baggerspecie heeft deze schaarste een dubbel effect. Enerzijds betekent het dat de markt zo goed als afgesloten is voor bedrijven die niet op dit moment al over stortcapaciteit beschikken. Anderzijds biedt het kansen voor toetreders die methoden voor verwerking (bijvoorbeeld tot bouwstof) ontwikkelen die onder de vigerende prijs van € 60-70 per tds liggen. Dit 'omslagpunt' is op dit moment nog niet bereikt.

7.4.6 Conclusie

De urgentie van de bestaande situatie leidt tot verschuivingen in de markt. De Vlaamse overheid kijkt meer dan eerder naar private partijen, daar zij nu ook afhankelijk is van deze partijen. Toch wordt nieuw aan te leggen stortcapaciteit in eigen beheer gehouden: de eigen stortcapaciteit bij de Antwerpse haven wordt met een nieuwe stortlocatie op peil gebracht zodat de Vlaamse overheid hiermee de komende 15 jaar toe kan. Aan de andere kant betekent eigenaarschap van stortcapaciteit dat prijzen van private bedrijven mogelijk gedrukt worden. De moeilijkheid van het vinden van nieuwe locaties betekent dat er grenzen komen aan de mogelijkheden van stort tegen operationele kosten. Dit leidt tot kansen voor alternatieve verwerkingsmethoden, die duurder zijn dan stort maar de stortcapaciteit minder belasten. Daarnaast wordt door zowel overheid als bedrijfsleven gesproken over nieuwe manieren van hergebruik van droge stof, maar dit heeft op dit moment nog niets concreets opgeleverd.

Twynstra Gudde

Bijlage

Overzicht baggerdepots

Rijksdepots

IJsseloo

Depot IJsseloo betreft een omdijkt depot in het Ketelmeer, waar peilbeheersing moet worden toegepast. IJsseloo heeft 2 lospunten waar de ontdoener zelf in een losinstallatie moet voorzien. IJsseloo voert zelf de acceptatie uit, meet (deels) met eigen personeel de beunschepen in (hoeveelheidsbepalingen), voert zélf de zandscheiding uit en onderhoudt zelf de transportleidingen. IJsseloo is aangelegd en gefinancierd door Rijkswaterstaat en wordt beheerd door RWS IJsselmeergebied. Het depot is in eerste instantie bedoeld voor saneringsspecie uit het Ketelmeer en specie uit het stroomgebied van de IJssel. In IJsseloo mag alleen specie klasse 3 of klasse 4 worden geborgen. De restcapaciteit van depot IJsseloo bedraagt circa 12 Mm³.

Averijhaven

Het Averijhavendepot betreft een omdijkt depot op land, met slechts 1 lospunt waar de ontdoener zelf in een losinstallatie moet voorzien. De Averijhaven onderhoudt zelf de leidingen, meet (deels) met eigen personeel de beunschepen in en voert de acceptatie uit. Monitoring wordt aan derden uitbesteed. Bij de Averijhaven wordt zandscheiding uitgevoerd door een particuliere partij. De Averijhaven wordt beheerd door RWS Noord Holland. Voor het depot is in 1996 een gecombineerde Wm en Wvo-vergunning afgegeven, welke tot 2006 geldig is. Het depot is bedoeld voor klasse 4 en BAGA-materiaal met een zandgehalte < 50% dat afkomstig is uit het IJmondgebied, Noordzeekanaal, aanliggende havens en de stadsgrachten van Amsterdam. De restcapaciteit van depot Averijhaven bedraagt circa 1 Mm³.

Slufter

De Slufter betreft een omdijkt depot op de Maasvlakte, met zandscheidingsbekkens en klei-rijpingsvelden buiten de ringdijk. De Slufter heeft 2 lospunten: één waar min of meer permanent een losschip voor handen ligt (Ardea van Boskalis), het tweede is bestemd voor hopperzuigers en is gesitueerd in de Mississippihaven. De Slufter (Maasvlakte) is aangelegd en gefinancierd door het gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam en Rijkswaterstaat en bedoeld voor onderhoudsspecie uit met name het Rotterdamse vaarweggebied om zo de bereikbaarheid van de mainport Rotterdam te kunnen garanderen. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam beheert de Slufter samen met RWS-directie Zuid-Holland. De restcapaciteit van de Slufter bedraagt circa 47 Mm³ en is gereserveerd voor gemeentelijk havenbedrijf (65%), Rijkswaterstaat (35%). Circa 10% van de beschikbare capaciteit wordt door het gemeentelijk havenbedrijf en Rijkswaterstaat beschikbaar gesteld voor derden.

Put Cromstrijen

De put van Cromstrijen is een openputdepot, dat in eigendom en beheer is van RWS-directie Zuid-Holland. Het depot wordt met onderlossers gevuld en is sinds 2002 operationeel. Het depot mag specie klasse 2, 3 en 4 (tot een bovengrens) ontvangen uit het benedenrivierengebied en de regionale wateren van Zuid-Holland en Noord-Brabant (met uitzondering van de Rotterdamse vaarwegen). Daarnaast is maximaal 1 Mm³ gereserveerd voor specie uit overige rijkswateren. De restcapaciteit van depot Cromstrijen bedraagt circa 9,5 Mm³.

Depot Hollandsch Diep

Op enige vaarafstand van Put Cromstrijen wordt op dit moment depot Hollandsch Diep aangelegd. De aanleg van dit omdijkt depot is gepland nabij de Sassenplaat. Dit depot wordt voorzien van 2 lospunten. RWS laat de voorzieningen nu aanleggen en draagt in de toekomst zorg voor het onderhoud van de voorzieningen. De beunschepen zullen door een gespecialiseerd bedrijf worden ingemeten. Het herkomstgebied voor dit depot is hetzelfde als voor de Put van Cromstrijen. In het depot mag klasse 3 en 4 specie worden gestort en er is geen bovengrens voor chemische kwaliteit vastgesteld. De planning gaat ervan uit dat het depot vanaf 2007 beschikbaar is. De capaciteit is 10 Mm³.

Overige depots

Depots Groningen Seaports

Groningen Seaports heeft 4 omdijkte depots tot zijn beschikking, waarin uitsluitend eigen specie klasse 2 en 3 uit de havens van Delfzijl in wordt geborgen. De helft van de depotruimte is bestemd voor zoete specie. De restcapaciteit van de depots bedraagt circa 0,6 Mm³.

Depot Derde Merwedehaven

De Derde Merwedehaven in Dordrecht wordt geëxploiteerd door IGAT. Het depot mag specie klasse 3 en 4 uit heel Nederland ontvangen. De restcapaciteit van het depot bedraagt circa 0,4 Mm³.

Depot Amerikahaven

Depot Amerikahaven in Amsterdam is in eigendom en beheer van het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam. Het depot betreft een voormalige zandwininput over het gehele oppervlak van de haven. Herkomst gebied van de baggerspecie is Amsterdam, het Noordzeekanaalgebied, het buiten-IJ en de IJmond. De restcapaciteit van depot Amerikahaven bedraagt circa 1,5 Mm³.

Depot Kaliwaal

Depot Kaliwaal, in de uiterwaarden van de Waal bij Boven Leeuwen, is een voormalige zandwininput, die mede in het kader van natuurontwikkeling wordt gevuld met baggerspecie. Het depot is sinds 1 maart 2003 operationeel. Het beheer is in handen van Delgromij. Het depot accepteert specie klasse 2, 3 en 4 uit heel Nederland. Het depot kent twee vulfasen: restcapaciteit 1^e vulfase tot circa 2010 (2,1 Mm³), 2^e vulfase na 2010 (1,7 Mm³).

Put Jansma

Put Jansma (Drachten) maakt onderdeel uit van een in bedrijf zijnde zandwinlocatie. Het betreft een openputdepot. Het storten en het winnen van zand kan gelijktijdig plaatsvinden. Put Jansma is in eigendom van de fa. Jansma Milieu en Wegen uit Drachten. Het depot is sinds 2003 operationeel en mag specie klasse 0-2 ontvangen. De restcapaciteit bedraagt 2,8 Mm³. De baggerspecie kan zowel per as als per schip worden aangevoerd.

Wijde Ee

Wijde Ee ligt ten westen van Burgum langs het Prinses Margrietkanaal. Het betreft een voormalige zandwinning. De put is deels opgevuld met specie uit het Prinses Margrietkanaal. Sinds april 2003 mag Ballast Ham klasse 0-2 specie storten. De restcapaciteit van de put bedraagt 3 Mm³.

Depot Drempt

Depot Drempt betreft de oude zandwininput 'gat van Wydorp' in Drempt. De exploitatie is in handen van de Combinatie Drempt die bestaat uit het dochterbedrijf BV Waterstromen van Waterschap Rijn en IJssel, aannemer GMB Infra Projecten en Delgromij. In het depot mag specie tot en met 4 maal de interventiewaarde worden gestort. De capaciteit van het depot bedraagt 0,72 Mm³. Hiervan is 0,25 Mm³ gereserveerd door Waterschap Rijn en IJssel voor eigen gebruik. De overige 0,47 Mm³ zijn voor derden.

Ingensche Waarden

De Ingensche waarden betreft een voormalige zandwininput in de uiterwaarden van de Rijn bij Ingen. De BV Ingensche Waarden is zeer actief voor het verkrijgen van de nodige vergunningen van de put in de Ingensche Waarden, met als een privaat depot. Hij stelt dat storten beter is voor het milieu dan verwerken en baseert dit op een LCIRCA-studie uitgevoerd door Intron. Het gesloten depot is bedoeld voor klasse 2, 3 en 4 specie. De capaciteit van het depot is 12 Mm³.

Boscherwaarden

De Boscherwaarden is een voormalige zandwinning in de uiterwaarden van de Lek bij Wijk bij Duurstede. Het is, evenals de put Ingensche Waarden, een initiatief van de B.V. Ingensche Waarden. Het gesloten depot is bedoeld voor klasse 2, 3 en 4 specie. De capaciteit van het depot is 9-17 Mm³.

De initiatiefnemer gaat ervan uit dat het depot vanaf 2007 beschikbaar is, mits de besluitvorming hiertoe positief uitvalt.

Molengreend

Molengreend is een voormalige locatie voor grindwinning bij Maasbracht. Het is een initiatief van RWS Limburg. De beoogde capaciteit bedraagt 4,9 Mm³. De tweede helft van de jaren negentig is een inrichting-MER opgesteld voor het depot. Deze rapportage is echter nooit uitgebracht.

Tryehûs

Tryehûs (Grou) is gelegen op een hoek van het Prinses Margrietkanaal. Het betreft een gesloten landdepot. De provincie Friesland is beheerder. De vergunningen voor het depot zijn verleend, echter de gemeente wil het bestemmingsplan niet wijzigen. Het depot wordt klasse 3-4 specie gevuld en afgedekt met klasse 0, 1 en 2 specie. De capaciteit bedraagt 0,6 Mm³. De baggerspecie kan alleen per schip worden aangevoerd.

Afvalstortplaatsen

provincie	aantal stortplaatsen in exploitatie	stortplaatsen die baggerspecie mogen ontvangen	
		aantal	(rest)capaciteit [Mm ³]
Groningen	1	1	1,4
Friesland	1	1	1,9
Drenthe	2	0	0
Overijssel	3	3	9,3
Gelderland	7	5	10,5
Flevoland	2	0	0
Noord-Holland	4	1	2,0
Zuid-Holland	4	1	0,7
Utrecht	1	1	2,7
Noord-Brabant	6	3	3,9
Limburg	5	1	0,1
Zeeland	2	1	2,2
totaal	38	18	34,7

Twynstra Gudde

Deelonderzoek 2: publieke belangen

Publieke Belangen

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Deelrapport 2: publieke belangen
25 juni 2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Deelrapport 2: publieke belangen

mr. dr. A.E.H. Huygen
ir. P.G. Schwarz

Amersfoort, 25 juni 2007
460028/GSC/RGO

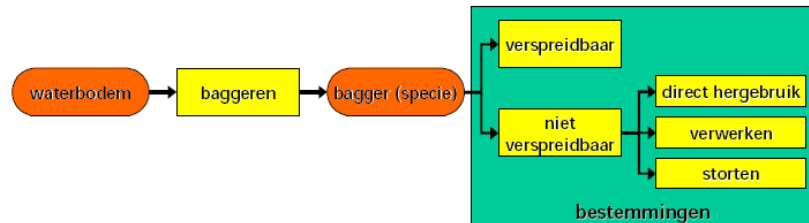
Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Analysekader	3
3	Publieke belangen in het geding	6
4	Onderzoek privatiseringsmogelijkheden in perspectief publiek belang	9
4.1	Bescherming van het milieu	9
4.2	Beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit	12
4.3	Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht	14
5	Conclusies	16

1 Inleiding

In deze deelstudie in het kader van het onderzoek naar privatiseringsmogelijkheden voor rijksbaggerdepots wordt de problematiek benaderd vanuit het perspectief van het publiek belang.

Overheidsbemoeyenis dient altijd gemotiveerd te kunnen worden vanuit het publiek belang. In de baggerketen (figuur 1) is in alle fasen sprake van overheidsbemoeyenis.



Bron: MKBA Waterbodems.

Figuur 1. De baggerketen

Uiteraard gaat het hier om een in de loop van de afgelopen vier decennia historisch gegroeide situatie. De vraag is in hoeverre de verhouding die zich in deze periode ontwikkeld heeft tussen private en publieke actoren spoort met de actuele politieke inzichten met betrekking tot de taakverdeling tussen het private en publieke domein en past binnen de huidige beleidsmatige en juridische kaders.

Leidraden voor deze deelstudie vormen de recente rapporten:

- 'Het borgen van publiek belang', Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid (WRR), rapport 56, uitgebracht in 2000 en
- 'De calculus van het publiek belang', Teulings e.a., in opdracht van de ministeries van EZ en Financiën, uitgebracht in 2003.

Deze rapporten presenteren de state of the art in het debat over privatisering. Het eerste vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek, het tweede vanuit een economische invalshoek. Wij zullen het vraagstuk rond de privatiseringsmogelijkheden voor de rijksbaggerdepots vanuit beide *complementaire* invalshoeken onderzoeken.

Hoofdstuk 2 geeft het analysekader weer, dat wij in dit onderzoek zullen gebruiken.

Twynstra Gudde

Hoofdstuk 3 inventariseert de publieke belangen die in het geding zijn bij de baggerketen.

Hoofdstuk 4 bevat het onderzoek met behulp van het analysekader naar de privatiseringsmogelijkheden voor rijksbaggerdepots.

Hoofdstuk 5 presenteert ten slotte de conclusies.

2 Analyse kader

Het in dit onderzoek gehanteerde analysekader is gebaseerd op de volgende recente studies:

- 'Het borgen van publiek belang', Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), rapport 56, uitgebracht in 2000 en
- 'De calculus van het publiek belang', Teulings e.a., in opdracht van de ministeries van EZ en Financiën, uitgebracht in 2003.

Deze studies presenteren de state of the art in het debat over privatisering. Het eerste vanuit een politiek-bestuurlijke invalshoek, het tweede vanuit een economische invalshoek. Deze studies zijn daarmee complementair.

Analysekader Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

De WRR definieert een publiek belang als 'een maatschappelijk belang waarvan de overheid zich de behartiging aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt.' Bij vraagstukken rond privatisering is de kernvraag hoe de gespecificeerde, in het geding zijnde publieke belangen het beste geborgd kunnen worden. De WRR stelt dat 'als die mogelijkheden in het private domein beter zijn, dan moet voor het private domein worden gekozen; zijn de mogelijkheden beter binnen het publieke domein, dan moet daarvoor worden gekozen. De keuze tussen publiek en privaat is zo uiteindelijk een afgeleide van de vraag waar borging het meest adequaat kan geschieden.'

De WRR stelt dat, indien er publieke belangen in het geding zijn, er *per definitie* sprake is van een overheidsverantwoordelijkheid en dat er dus overheidsbemoeyenis moet zijn. De vraag hoe daaraan vorm moet worden gegeven, of met andere woorden: hoe publieke en private verantwoordelijkheden moeten worden toegedeeld, is daarmee nog niet beantwoord. IJkpunten voor beantwoording vormen de vijf beginselen van goed bestuur: democratische legitimatie, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, effectiviteit en efficiëntie.

De WRR onderscheidt vier vormen van borging van het publiek belang:

- borging met concurrentie (op een markt met meer vragers en meer aanbieders wordt met name de efficiënte uitvoering bevorderd)
- borging met behulp van regels (middels wetten en contracten worden de gedragalternatieven ingeperkt opdat het betreffende publieke belang optimaal wordt gediend)
- institutionele borging (middels het versterken van waarden en normen binnen een bepaalde organisatie indien deze de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen)

- borging via hiërarchie onder leiding van een politieke bestuurder (de ondergeschikte wordt geacht aanwijzingen van de minister uit te voeren, waar de minister zelf verantwoordelijk is tegenover het parlement).

De afweging of de (operationele) verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen worden toegeedeeld aan de publieke dan wel de private sector moet volgens de WRR bestaan uit de volgende elementen:

- een goede specificatie van de in het geding zijnde publieke belangen
- een analyse van de mogelijkheden tot borging binnen de private en de publieke sector
- een analyse van de (te verwachten veranderingen in de) context
- een goede inschatting vooraf van de risico's die een transitie van verantwoordelijkheden met zich mee kan brengen.

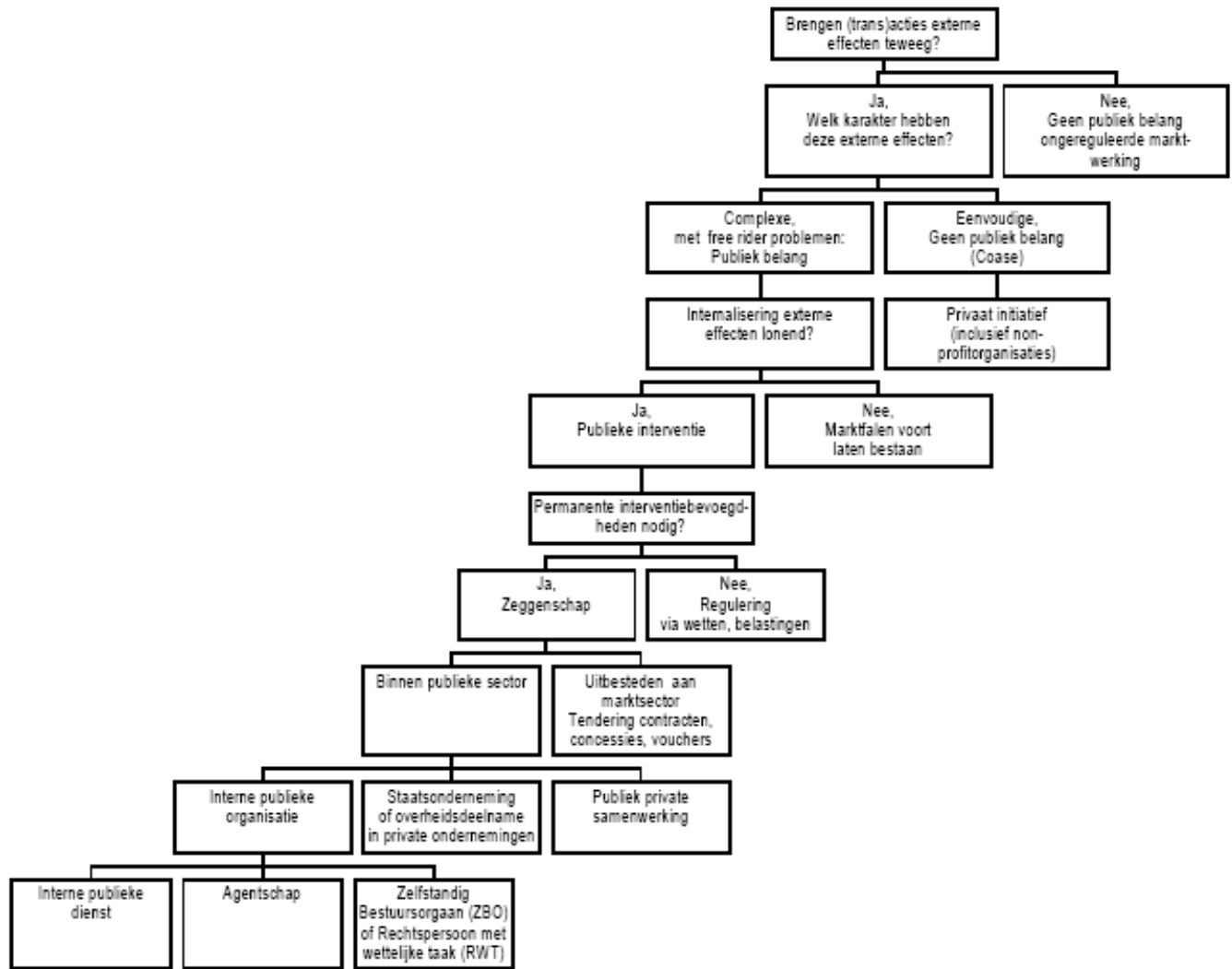
Analysekader Teulings c.s.

Teulings c.s. stellen in de in opdracht van de ministeries van EZ en Financiën uitgevoerde studie 'De calculus van het publiek belang' dat publieke belangen ontstaan als sprake is van gecompliceerde externe effecten en free-rider problemen. Er is sprake van een extern effect wanneer een actie van één partij of een transactie tussen twee (of meer) partijen positieve of negatieve gevolgen heeft voor een andere belanghebbende die niet rechtstreeks betrokken is bij die actie of transactie. Het gevolg is dat het private belang bij die actie of transactie niet samenvalt met het maatschappelijk belang, omdat de externe effecten niet worden meegewogen. Wanneer er sprake is van gecompliceerde externe effecten, dan kunnen deze niet worden geïnternaliseerd in de private transacties. Zonder overheidsbemoeienis ontstaan er dan free-rider problemen (er zijn dan partijen die onrechtvaardig profiteren en partijen die onrechtvaardig in hun belang worden getroffen), waardoor de doelstelling van een politieke gewenste of rechtvaardige verdeling van de welvaart niet wordt bereikt. Overheidsbemoeienis gaat echter veelal gepaard met hoge transactiekosten, waardoor de doelstelling van doelmatigheid in gevaar komt. De kosten van overheidsbemoeienis kunnen bijvoorbeeld hoger zijn dan de baten.

Teulings c.s. stelt dat bij privatiseringsvraagstukken twee hoofdvragen te allen tijde van belang zijn:

- wanneer is er sprake van een publiek belang (in de hierboven besproken zin)
- is dit publieke belang het waard om te borgen (wegen de baten op tegen de kosten).

Op grond van een economische benadering komt Teulings c.s. tot het in figuur 2 weergegeven analyseschema.



Figuur 2. Economie en management van het publiek belang

3 Publieke belangen in het geding

Vanuit beide in hoofdstuk 2 besproken invalshoeken wordt benadrukt dat een goede specificatie van de in het geding zijnde publieke belangen vereist is. Bij bestudering van de relevante documentatie hebben wij de navolgende in het geding zijnde publieke belangen geïdentificeerd.

Bescherming van het milieu

Het leidt geen twijfel dat de *bescherming van het milieu* door de overheid gezien wordt als een publiek belang in alle fasen van de baggerketen. De overheid trekt zich dit belang in alle fasen aan:

- er is internationale en nationale regelgeving die sanering van vervuilde waterbodems kan afdwingen (Wet bodembescherming, Kaderrichtlijn water)
- er is regelgeving met vergunningenstelsels voor het baggeren van waterbodems (Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater)
- de Wet milieubeheer merkt baggerspecie aan als afvalstof, stelt voorschriften en introduceert vergunningenstelsels ten aanzien van de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan
- er is regelgeving die de verspreiding van baggerspecie aan voorwaarden bindt (Wet bodembescherming, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet verontreiniging zeewater)
- er is regelgeving die de toepassing van baggerspecie als grond of als bouwstof regelt (Bouwstoffenbesluit en binnenkort de opvolger daarvan, het Besluit bodemkwaliteit)
- er is regelgeving die het definitief opslaan van baggerspecie in depots regelt (Wet milieubeheer en voor onderwaterdepots tevens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren)
- er bestaat een vrijstellingsregeling voor de heffing op afvalstoffen voor baggerspecie en er bestaan subsidieregelingen ter stimulering van baggerwerken.

De reden voor dit uitgebreide complex van regelgeving is het risico van negatieve externe effecten in alle fasen van de keten voor het milieu en daarmee voor de natuur, de leefomgeving en de volksgezondheid.

Beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit

Baggerwerken worden uitgevoerd ten behoeve van onderhoud (op diepte houden van vaarwegen, op diepte houden van wateren en het verzekeren van een goede afvoer van overtollig water), uitvoering van werken, herstel en inrichting en sanering. Hiervoor is het beschikbaar hebben van voldoende capaciteit voor verwerking en stort (depots) vereist.

De beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit is eveneens aangemerkt als een publiek belang. Dat de overheid zich dit belang aantrekt blijkt onder meer uit het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen en met name uit de daarin gegeven motivering voor de ontwikkeling en inzet van rijksbaggerdepots. Het blijkt ook uit de Startovereenkomst (2005) van het Rijk en de regionale besturen, gericht op het beschikbaar krijgen van regionale depotcapaciteit. De reden dat de overheid zich dit belang aantrekt is dat onvoldoende beschikbaarheid van verwerkings- en depotcapaciteit betekent dat noodzakelijk onderhoud aan de watersystemen, infrastructurele werken, herstel- en inrichtingswerken en saneringen niet kunnen worden uitgevoerd, met grote negatieve externe effecten (bijvoorbeeld voor een haven en het havengerelateerde bedrijfsleven, als de haven vermindert bereikbaar is).

Voorkomen van concurrentievervalsing en misbruik van marktmacht

Een derde publiek belang dat de overheid zich aantrekt is dat van de zorg voor goed functionerende markten, dat wil zeggen *het voorkomen van concurrentievervalsing en misbruik van marktmacht*. Bij de baggerdepots zijn er op dat gebied twee mogelijke knelpunten. Allereerst concurreren overheidsdiensten met private aanbieders van depotcapaciteit. In dat geval bestaat het publieke belang uit de zorg dat de concurrentie niet wordt vervalst. De mogelijkheid bestaat dat overheidsbedrijven prijzen vragen die lager zijn dan de gemaakte kosten. Dat kan onder andere gebeuren door kruissubsidies, waarbij overheden bepaalde kosten die gemaakt worden, niet doorberekenen aan de afnemer. De schade daarbij is tweeledig. De afnemers betalen dan prijzen die lager zijn dan de kosten. Bovendien is dit nadelig voor private partijen, die aanwezig zijn op de markt. Zij kunnen geen volwaardige positie verwerven.

Dat de overheid zich het belang van een onvervalste concurrentie in dit geval aantrekt, blijkt onder meer uit het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen (Staatscourant 8 februari 2001, nr. 28 / pag. 19). Dit besluit opent de mogelijkheid voor Rijkswaterstaat om zich op deze markt te begeven, maar bindt deze mogelijkheid tegelijkertijd aan voorwaarden met betrekking tot de tariefstelling om verstorende effecten op de markt te beperken.

Daarnaast kan er bij baggerdepots sprake zijn van marktmacht: de marktstructuur is zodanig dat ondernemingen een (lokale) machtspositie hebben (marktfalen). Het publieke belang is in dat geval het voorkomen van een machtspositie, dan wel het tegengaan van de nadelige gevolgen daarvan. Onder meer daartoe strekt de Mededingingswet, die ook op deze markt van toepassing is. De negatieve externe effecten van marktfalen (machtspositie) zijn altijd hogere kosten voor de afnemers (in dit geval direct voor overheden zelf, omdat deze als waterbeheerders vrijwel altijd de vragende partij zijn, met hogere belastingen tot gevolg), daardoor een lagere welvaart en bovendien een onrechtvaardige verdeling van die welvaart.

Ten slotte is de vraag opgeworpen of het realiseren van zo laag mogelijke uitvoeringskosten voor baggerwerken niet óók een publiek belang is, nu het in nagenoeg alle gevallen overheden zijn die deze kosten uit algemene middelen moeten dekken. Wij onderkennen dit belang, maar zijn van mening dat het al vervat is in de publieke belangen *beschikbaarheid van voldoende depotcapaciteit* en *voorkomen van concurrentieverstoring en misbruik van marktmacht*. Aangenomen wordt dat, wanneer sprake is van een goed functionerende markt, de uitvoering tegen de laagst mogelijke kosten plaatsvindt.

Samengevat zijn de navolgende drie publieke belangen in het geding:

- bescherming van het milieu
- beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit
- voorkomen van concurrentieverstoring en misbruik van marktmacht.

4 Onderzoek privatiseringsmogelijkheden in perspectief publiek belang

In het kader van dit onderzoek is niet de algemene vraag aan de orde in hoeverre de overheidsbemoeienis bij de onderscheiden fasen in de baggerketen gemotiveerd kan worden vanuit het publiek belang, maar een meer specifieke deelvraag, namelijk in hoeverre het gegeven dat de rijksoverheid baggerdepots beheert en daarmee bovendien de markt betreedt gemotiveerd kan worden vanuit het publiek belang. Deze vraag is met het analysekader onderzocht voor elk van de drie in het vorige hoofdstuk geïdentificeerde publieke belangen. De samenvattende conclusies die hieruit volgen zijn weergegeven in hoofdstuk 5.

4.1 Bescherming van het milieu

Bij het publieke belang van de bescherming van het milieu gaat het om twee aspecten:

- ten eerste streeft de overheid in beginsel met het oog op duurzaamheid een zo hoog mogelijk percentage van verwerking van rest- en afvalstoffen na, om de hoeveelheid te storten rest- en afvalstoffen te minimaliseren
- ten tweede beoogt de overheid, als storten de enig overgebleven optie is, de risico's daarvan te beheersen.

Beide aspecten worden in het navolgende nader belicht.

4.1.1 *Zo hoog mogelijk percentage verwerking*

Algemeen uitgangspunt voor het rest- en afvalstoffenbeleid is de 'ladder van Lansink'. De voorkeursvolgorde voor de behandeling van rest- en afvalstoffen is volgens dit beleid:

1. preventie
2. producthergebruik
3. materiaalrecycling
4. verbranding met energierterugwinning
5. verbranding
6. storten.

Storten wordt gezien als de minst duurzame en dus zoveel mogelijk te beperken optie.

In de markt voor huishoudelijk afval bijvoorbeeld is dit beleid vergaand ten uitvoer gebracht, door gebruikmaking van onder meer de instrumenten regelgeving, stimulering van innovatie en belastingheffing op stort. In de praktijk is hierdoor stort tot een minimum teruggebracht; verwerking en verbranding zijn de norm.

Ook in de markt voor baggerspecie heeft de overheid met het oog op het milieubelang minimalisering van stort nagestreefd. De overheid heeft, deels samen met het bedrijfsleven, decennia lang geïnvesteerd in innovatie op het gebied van verwerking van baggerspecie, heeft een stimuleringsregeling voor het daadwerkelijk op gang brengen van grootschalige verwerking in het leven geroepen (SVB) en heeft daartoe ook (tijdelijk) een belasting op stort geheven. Ondanks deze inzet is verwerking maar zeer beperkt van de grond gekomen. Daarvoor worden tal van oorzaken aangevoerd, waaronder niet in de laatste plaats de relatief lage prijzen voor stort.

Op grond van de met verwerking opgedane ervaringen is het Rijk tot de conclusie gekomen dat de hogere kosten daarvan niet opwegen tegen de baten. Het beleid gericht op minimalisatie van stort is voor de markt van baggerspecie losgelaten. Voor deze markt is de Minimum VerwerkingsStandaard (MVS) in het leven geroepen, die bepaalt dat alle baggerspecie die niet verspreid of direct toegepast kan worden, mag worden gestort. Alleen voor zandige specie (60% zand of meer) geldt dat zandscheiding en hergebruik van het zand moet plaatsvinden, waarna het residu mag worden gestort. De belasting op stort van baggerspecie is tegelijkertijd weer afgeschaft. Andere vormen van verwerking dan zandscheiding, te weten rijping en landfarming, vinden alleen plaats als deze door lokale omstandigheden kunnen concurreren met stort. Hoogwaardige vormen van verwerking, zoals koude en thermische immobilisatie hebben door hun hoge kosten nooit een plaats op de markt kunnen veroveren.

Geconcludeerd kan worden dat de overheid de borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu door het maximaliseren van verwerking en het minimaliseren van stort niet lonend acht: de baten van een daarop gericht beleid wegen niet op tegen de kosten.

4.1.2 *Beheersing risico's stort*

De definitieve opslag van (zwaar) verontreinigde baggerspecie in baggerspeciedepots brengt onvermijdelijk zekere risico's voor verspreiding van verontreiniging in de toekomst met zich mee. De kans daarop kan worden geminimaliseerd, maar deze kan niet tot nul worden teruggebracht. Verspreiding van verontreiniging via het grondwater kan grote en moeilijk te bestrijden gevolgen hebben, bijvoorbeeld met betrekking tot drinkwatervoorziening. Uiteraard is dit een risico dat voor alle afvalstoffendepots geldt, niet alleen voor baggerspeciedepots.

De overheid minimaliseert deze risico's door:

- het stellen van strenge voorwaarden bij de ontwikkeling van depots (IBC-criteria, Isoleren, Beheersen en Controleren) met het oog op verspreidingsrisico's
- het in de vergunningvoorwaarden opnemen van acceptatiecriteria voor baggerspecie die in depot genomen mag worden
- voortdurende regelmatige monitoring van de kwaliteit van het grondwater via een stelsel van omringende meetpunten
- toezicht en handhaving op de naleving van de regelgeving door beheerders van baggerdepots.

Provincies hebben voorts krachtens de Nazorgregeling Wet milieubeheer zogenaamde nazorgfondsen ingesteld, waaruit de kosten van (eeuwigdurende) nazorg van gesloten stortplaatsen wordt bekostigd. Daarbij gaat het enerzijds om de kosten van (eeuwigdurende) monitoring, anderzijds ook om de financiële dekking van kosten van maatregelen als verspreiding van verontreiniging onverhoopt in de toekomst optreedt. De nazorg voor de rijksbaggerdepots is in handen van de minister van Verkeer en Waterstaat en komt dus niet voor rekening van de provinciale nazorgfondsen.

Met bovengenoemd complex van instrumenten borgt de overheid het publieke belang van de bescherming van het milieu bij afvalstoffendepots, waaronder baggerspeciedepots.

Wanneer het diagram van Teulings c.s. (figuur 2) wordt gevolgd, dan kan worden geconcludeerd dat de overheid de overtuiging heeft dat de opslag van baggerspecie gepaard gaat met complexe externe effecten en met free-rider problemen. Dat wil zeggen dat er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat aanbieders van baggerspecie en depotbeheerders de kosten van de externe effecten (risico's voor het milieu) in hun (trans)acties voldoende zullen meewegen. De recente historie van afvalmarkten laat met tal van voorbeelden zien dat de risico's van deze ongewenste externe effecten reëel zijn, óók wanneer de overheid zelf partij is in een dergelijke transactie. Gelet op de omvang van deze risico's is publieke interventie noodzakelijk en lonend. Het publieke belang van de bescherming van het milieu vereist echter geen permanente publieke interventie in de zin van voortdurende zeggenschap over de uitvoering. De overheid kan dit publieke belang borgen met regelgeving (algemene wetten, vergunningen), met belastingen (zoals de afvalstoffenheffing) waarmee onder meer de provinciale nazorgfondsen worden gefinancierd en met toezicht en handhaving.

Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de overheid het publieke belang van de bescherming van het milieu bij stort van baggerspecie heeft geborgd met regelgeving en belastingheffing. De overheid sluit dan ook met het oog op dit belang het beheer van baggerspeciedepots door private partijen niet uit.

En dus zijn er in Nederland, naast rijksbaggerdepots en baggerdepots in beheer van andere overheden, private depots voor baggerspecie, die deze tot en met de hoogste klasse van verontreiniging (klasse 4) mogen accepteren.

Uit het bovenstaande volgt dat aan de borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu bij stort van baggerspecie als zodanig geen motieven zijn te ontleen voor ontwikkeling en beheer van baggerspeciedepots door het Rijk dan wel een andere overheid.

4.2 Beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit

Het kunnen uitvoeren van noodzakelijk baggerwerk ten behoeve van de scheepvaart, het op diepte brengen en houden van watersystemen met het oog op de afvoer, het uitvoeren van (infrastructurele) werken en sanering kan alleen plaatsvinden indien de vrijkomende specie kan worden verspreid, direct toegepast, na verwerking toegepast, of definitief gestort. Aangezien er jaarlijks bij, vanwege de genoemde maatschappelijke doelen, noodzakelijk baggerwerk 2-4 Mm³ niet direct toepasbare en niet-reinigbare specie vrij komt, bestaat er geen twijfel over dat er voor de scheepvaart, het waterbeheer en de uitvoering van (infrastructurele) werken ernstige problemen ontstaan zodra er sprake is van onvoldoende verwerkings- en stortcapaciteit. Reële negatieve externe effecten als gevolg van het ontbreken van verwerkings- en stortcapaciteit zijn beperkingen voor het scheepvaartverkeer, wateroverlast, grotere risico's voor de hoogwaterbescherming, het niet uit kunnen voeren van infrastructurale werken (bijvoorbeeld rivierverruiming) en het niet kunnen saneren van zwaar verontreinigde waterbodems die de kwaliteit van het watersysteem onaanvaardbaar aantasten.

Terecht trekt daarom de overheid zich de borging van dit publieke belang aan. Tot op heden meent de overheid dit publieke belang te moeten borgen door de ontwikkeling en exploitatie van baggerdepots zelf ter hand te nemen. Het eerste grootschalige depot was de Slufter op de Maasvlakte (in gebruik sinds 1987), die in gemeenschappelijke eigendom en beheer is van de gemeente Rotterdam en het Rijk en die primair dient om het benedenrivierengebied bevaarbaar en de haven van Rotterdam vanuit zee bereikbaar te kunnen houden. Daarna volgden het depot Amerikahaven, ontwikkeld en beheerd door de gemeente Amsterdam ten behoeve van de bevaarbaarheid van het Noordzeekanaal en het havengebied van Amsterdam, het rijksbaggerdepot IJsseloog in het Ketelmeer, het van AMEV gekochte open depot Put van Cromstrijen in het Hollands Diep, het in 2004 geopende depot Averijhaven te Velzen, en tenslotte het thans in aanbouw zijnde depot Hollands Diep nabij Moerdijk.

Of het door de overheid zelf ontwikkelen en beheren van depots de enig mogelijke optie voor de borging van dit publieke belang was, kan worden betwist. Feit is wel dat deze strategie effectief is geweest.

Op strategische plaatsen, nabij de grote havens en in de benedenloop van de rivieren Rijn, Maas en IJssel, is tijdig depotcapaciteit gerealiseerd. De restcapaciteit van deze overheidsdepots is zeker nog voldoende voor enkele decennia. Indien de capaciteit van de inmiddels gerealiseerde private depots wordt meegeteld zelfs nog voor zeker veertig jaar. Of de kostbare aanleg door de overheid van zeer grootschalige, omdijkte baggerdepots efficiënt is geweest, kan eveneens worden betwist, nu het vultempo veel lager blijkt dan bij de aanleg voorzien. Daar staat tegenover dat hierdoor schaalvoordelen zijn behaald en dat deze concentratie vanuit milieuoptiek voordelen heeft. Zeker is wel dat de door de overheid gevolgde strategie er toe heeft geleid dat private partijen gedurende lange tijd niet zijn uitgedaagd tot de markt toe te treden. Hierop is ongetwijfeld ook van invloed geweest dat de overheid (en daarbinnen dominant de rijksoverheid) zelf nagenoeg in alle gevallen de aanbieder was en is van baggerspecie, met vanzelfsprekend een preferentie voor de eigen depots als bestemming daarvoor. Tot enkele jaren geleden was er dan ook nauwelijks stortcapaciteit in private handen. Dit betrof dan – behoudens de Put van Cromstrijen die op strategische gronden eind jaren negentig door het Rijk werd aangekocht – overwegend capaciteit voor relatief dure, want ‘droge’ stort op afvalstortplaatsen die een deel van hun capaciteit bestemden voor baggerspecie.

Hoe het ook zij, sinds enkele jaren is er wel degelijk sprake van een substantieel privaat aanbod. Enerzijds door de private ontwikkeling van voormalige zand- en grindwinputten tot baggerspeciedepot – Put Jansma (Fa. Jansma), Put Wijde Ee (Ballast Nedam), depot Kaliwaal (Delgromij); anderzijds door de privatisering van een overheidsdepot – depot Derde Merwedehaven (Delta). In totaal is er momenteel een privaat aanbod van circa 16% van het totale aanbod. Dit aandeel kan op een termijn van enkele jaren oplopen tot 35% of meer als de procedures voor de depots Ingensche Waarden en Bosscherwaarden (initiatiefnemer voor beide Ingensche Waarden BV) succesvol worden afgerond. Het private aanbod werd en wordt gerealiseerd in het noorden en zuidoosten van Nederland, op ruime afstand dus van de grote overheidsdepots.

Het totale (publieke en private) aanbod is momenteel voldoende voor de verwachte vraag voor een periode van zeker 40 jaar, bij realisatie van de in voorbereiding zijnde depots Ingensche Waarden en Bosscherwaarden zelfs voor 50-60 jaar. Daarbij komt dat ook de landelijke spreiding van de depotcapaciteit gunstig is, omdat het private aanbod qua locatie complementair aan de rijksbaggerdepots is gerealiseerd. Geconcludeerd kan worden dat het publieke belang van de beschikbaarheid van depotcapaciteit de facto afdoende is geborgd. Aan dit publieke belang kunnen thans geen motieven meer worden ontleend voor ontwikkeling en beheer van baggerspeciedepots door het Rijk dan wel een andere overheid. De vraag of dit in het verleden wérkelijk wel zo was is op zich interessant, maar in het kader van deze studie niet (meer) van praktisch belang.

4.3 Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht

De markt voor het storten van baggerspecie is zeker geen perfecte markt. De volgende oorzaken liggen daaraan ten grondslag:

- In de eerste plaats betreft de overheid, i.c. Rijkswaterstaat, zelf de markt en biedt deze een substantieel deel van de eigen capaciteit (circa 35%) aan aan derden (provincies, gemeenten, waterschappen). Daarbij worden de regels gevolgd van het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen (Staatscourant 8 februari 2001, nr. 28 / pag.19), maar omdat dit besluit regelt dat voor private partijen onvermijdelijke tariefcomponenten, zoals omzetbelasting, vennootschapsbelasting en risico- en winst-opslagen, door Rijkswaterstaat niet in rekening behoeven te worden gebracht, zijn de resulterende tarieven aanzienlijk (30% of meer) lager dan de tarieven van vergelijkbare private depots. Dit kan een marktversturende werking hebben.
- In de tweede plaats worden de kosten van baggerwerken in aanzienlijke mate beïnvloed door de transportkosten. Zelfs in het meest gunstige geval, bij baggerwerken in grote oppervlaktewateren waar gewerkt kan worden met grote schepen, bedragen de transportkosten al gauw 20-30% van de stortkosten. Gelet op het beperkte aantal stortplaatsen met een significante restcapaciteit (circa 20), verspreid over heel Nederland, betekent dit dat er in feite geen sprake kan zijn van een nationale markt, maar dat per definitie sprake is van regionale markten met tot op zekere hoogte monopolioïde kenmerken. Dit betekent dat de prijzen hoger kunnen zijn dan de kosten. Een depotbeheerder kan in theorie zijn prijzen opdrijven tot een niveau waarop het voor aanbieders van baggerspecie nét nog minder aantrekkelijk is om een (veel) grotere transportafstand naar een ander depot voor lief te nemen.

Het schema van Teulings c.s. volgend, betekent bovenstaande dat de overheid de afweging moet maken of het concurrentieverstoring en marktfalen moet laten voortbestaan (omdat ingrijpen niet lonend is) of moet interveniëren met het oog op het publieke belang van het voorkomen van concurrentieverstoring en misbruik van marktmacht. Gelet op de grote bedragen en belangen die gemoeid zijn met de markt voor baggerspecie is een nader onderzoek naar het functioneren van de markt noodzakelijk. De vraag is bovendien of de concurrentieverstorende invloed die de overheid heeft door zelf deze markt te betreden niet in strijd is met de regelgeving in de Mededingingswet, nu er tegenwoordig – anders dan werd aangenomen bij de invoering van het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen – wél sprake is van substantieel privaat aanbod.

De borging van het publieke belang van het voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht vereist een grondige analyse van de actuele marktordening en marktwerking van de markt voor niet direct toepasbare en niet reinigbare baggerspecie, gericht op het formuleren van opties om (verdere) concurrentieverstoring en marktfalen te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.

5 Conclusies

Op grond van bestudering van de relevante documentatie zijn drie publieke belangen in het geding bij de markt voor niet direct toepasbare en niet reinigbare baggerspecie geïdentificeerd:

- bescherming van het milieu
- beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit
- voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht.

Analyse met behulp van het analysekader, ontleend aan de WRR-studie 'Het borgen van publiek belang' en de studie 'De calculus van het publiek belang' van Teulings c.s., heeft aangetoond dat:

- aan de borging van het publieke belang van de bescherming van het milieu als zodanig geen motieven zijn te ontleen voor ontwikkeling en beheer van baggerspeciedepots door het Rijk dan wel een andere overheid
- momenteel het publieke belang van de beschikbaarheid van depotcapaciteit de facto afdoende is geborgd en dat hieraan thans geen motieven meer kunnen worden ontleend voor ontwikkeling en beheer van baggerspeciedepots door het Rijk dan wel een andere overheid
- de borging van het publieke belang van het voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht een grondige analyse vereist van de actuele marktordening en marktwerking van de markt voor niet direct toepasbare en niet reinigbare baggerspecie, gericht op het formuleren van opties om (verdere) concurrentieverstoring en marktfalen te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen.

Deelonderzoek 3: de relevante markt

De Relevante Markt

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Deelrapport 3: de relevante markt
25 juni 2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Deelrapport 3: de relevante markt

mr.dr. A.E.H. Huygen
ir. P.G. Schwarz
J. Warmenhoven

Amersfoort, 25 juni 2007
460694/AHY/RGO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Eén markt of méér markten?	2
2.1	Vraagzijde: verschillen in aard specie en mate van verontreiniging	2
2.2	Aanbodzijde	3
2.3	Geografische markten: transportkosten	4
2.4	Conclusies	6
3	Marktaandelen	7
3.1	Omvang van de markt	7
3.2	Stabiel aanbod en volatiele vraag	8
3.3	Conclusies	8
4	De toekomst	10
4.1	Aanbod: temporisering	10
4.2	Toename concurrentie: gevolgen	10
4.3	Milieu	11
4.4	De efficiëntie van de rijksdepots	11
5	Conclusie	13

1 Inleiding

Dit deelonderzoek beschrijft de markt voor het verwerken en storten van baggerspecie. De beschrijving van de markt heeft tot doel om na te gaan in hoeverre volledige concurrentie op de markt van het aanbod van capaciteit om baggerspecie te verwerken of te storten mogelijk is. Het beschrijft de marktverstoringen, die (kunnen) optreden. Een precies inzicht in het functioneren van de markt is belangrijk om te begrijpen, wat er gebeurt als er geliberaliseerd en/of geprivatiseerd wordt. Het vormt mede de basis voor onze aanbevelingen voor de toekomst.

Dit deelonderzoek is gebaseerd op de in deelonderzoek 1 verzamelde informatie (Feiten en Cijfers) aangevuld met informatie uit de met stakeholders gehouden interviews.

2 Eén markt of méér markten?

De ondernemingen, die baggerspecie aannemen, verschillen van elkaar. Er zijn verschillende werkprocessen en verschillende soorten depots. Hierdoor verschillen ook hun kosten en hun prijzen. Hun klanten bieden verschillende soorten baggerspecie aan. Deze kunnen verschillen wat betreft hun samenstelling (zandig, matig zandig, kleiig of venig) en wat betreft de aard en de intensiteit van de verontreiniging. Voorts kunnen de transportkosten relatief hoog zijn, wat leidt tot het bestaan van regionale markten. Deze kenmerken van de markt worden hieronder besproken.

2.1 Vraagzijde: verschillen in aard specie en mate van verontreiniging

Voor het beschrijven van de markt is het belangrijk om te onderzoeken of ‘bagger-specie’ een homogeen goed is, zodat er één markt is voor het storten of verwerken van bagger, of dat het gaat om verschillende soorten baggerspecie, die op eigen wijze verwerkt moeten worden.

Er zijn verschillende klassen van vervuilde baggerspecie. De huidige classificatie onderscheidt de klassen 0, 1, 2, 3 en 4. Daarnaast is er zeer zwaar vervuilde baggerspecie (boven klasse 4). Dit onderzoek richt zich met name op baggerspecie van de klassen 2, 3 en 4. Dat is namelijk de baggerspecie die niet verspreid of direct toegepast kan worden en die daarom verwerkt en/of gestort moet worden. De rijksbaggerdepots nemen alleen specie in de klassen 3-4 in. Er zijn echter ook private baggerdepots die niet of licht verontreinigde baggerspecie innemen (klassen 0-2), die in beginsel verspreidbaar of direct toepasbaar is. Daaronder zijn baggerdepots die zelfs alleen deze schone of licht verontreinigde specie mogen innemen. Zeer zwaar vervuilde baggerspecie (boven klasse 4) kan maar op enkele plaatsen worden verwerkt en/of gestort.

Omdat er voor baggerspecie in de klassen 0-2 in beginsel alternatieven zijn, namelijk verspreiden en direct toepassen, zijn de prijzen voor stort van deze specie aanzienlijk (een factor 2-3) lager dan de prijzen voor stort van specie in de klassen 3-4, waarvoor relatief dure verwerking in beginsel het enige alternatief. De reden is dat private partijen op de markt voor baggercapaciteit hun depots vaak zo snel mogelijk vol willen krijgen. Ze nemen het liefst grote partijen aan, ook al gaat het om specie van een lagere verontreinigingsklasse voor een aanzienlijk lagere prijs.

Hieruit volgt dat het niet goed mogelijk is om te spreken van één markt voor de verwerking van baggerspecie. De vraag- en aanbodverhoudingen zijn verschillend voor de verschillende klassen specie: te weten die in de klassen 0-2, in de klassen 3-4 alsook voor specie boven klasse 4. Het is echter mogelijk dat deze (deel)markten in de toekomst meer zullen integreren. Enerzijds kan dit een gevolg zijn van een veranderde normering voor baggerspecie. Anderzijds kunnen in de toekomst de prijzen voor stort van lagere en hogere klassen steeds meer naar elkaar toe bewegen.

Daarnaast verschilt de samenstelling van de baggerspecie. Het kan gaan om zandige, matig zandige, kleiige of venige baggerspecie. De kosten van het storten of verwerken van deze soorten kunnen verschillen indien afgerekend wordt in beun-kuubs waarbij gebruik wordt gemaakt van de halve-bol methode om het gewicht van de baggerspecie te meten, omdat dit een tamelijk grove meetmethode is. Het specietype is echter niet bepalend voor de mogelijkheden tot storten.

2.2 Aanbodzijde

Zoals blijkt uit het basisdocument, zijn er verschillende manieren om de baggerspecie te verwerken en storten. In het basisdocument hebben wij de volgende vormen van verwerken/storten onderscheiden, in volgorde van oplopende kosten:

1. Storten in een open put
2. Storten in een omdijkt/afgesloten depot (inclusief zandscheiding)
3. Droge stort
4. Verwerken (zandscheiding, landfarming, rijpen)
5. Koude immobilisatie
6. Thermische immobilisatie

De kosten van deze opties verschillen aanzienlijk. Vanwege deze verschillen in kosten zouden deze opties voor de klanten niet of nauwelijks substituten van elkaar zijn, als het marktmechanisme goed zou werken. Bij een ongehinderde, vrije markt, zonder nadere voorwaarden, zou iedereen zijn baggerspecie storten in een open put. Andere manieren van verwerken of storten zouden niet aan bod komen, omdat het te duur zou zijn.

Dat de andere bestemmingen toch voorkomen, komt door een aantal factoren die een vrije marktwerking verstoren. Dit zijn de volgende:

- het Rijk stort in de eigen rijksbaggerdepots (ongeveer de helft van het totale aanbod)
- de rijksbaggerdepots zijn niet voor iedereen toegankelijk. Dat betekent dat aanbieders, die niet mogen storten in een rijksbaggerdepot, gedwongen zijn om te storten in een privaat depot of dat ze de baggerspecie zelf of door een private partij moeten laten verwerken
- transportkosten kunnen belangrijk zijn. Dat geldt vooral voor baggerspecie, die niet afkomstig is van de grote wateren, maar van kleinere wateren. Bij deze baggerspecie is het vaak goedkoper om deze dichtbij te storten/verwerken, dan te storten in een verafgelegen depot, omdat de extra transportkosten niet opwegen tegen het verschil in prijs
- niet alle baggerspecie komt in aanmerking voor alle bergingslocaties. Specie is ingedeeld in verschillende klassen. De depots/verwerkers hebben acceptatiecriteria, en ze kunnen alleen de baggerspecie verwerken die daaraan voldoet
- er zijn aanbieders van baggerspecie die uit ideële motieven hun baggerspecie liever (laten) verwerken dan dat zij deze storten.

Afgezien van zandscheiding in een depot, is het verwerken van baggerspecie veelal duurder dan storten. Dit blijft zo, ook als het Rijk hogere tarieven zou vragen (inclusief omzetbelasting, vennootschapsbelasting en een winsttopslag). Ook dan kunnen deze verwerkingstechnieken alleen in bijzondere gevallen op prijs concurreren met storten in een rijksbaggerdepot

2.2.1 *Publiek-privaat*

Het aanbod van baggercapaciteit voor stort was tot voor kort vrijwel geheel publiek: de rijksbaggerdepots. De laatste jaren is er een aanzienlijke capaciteit aan private depots bijgekomen, onder meer Kaliwaal bij Boven Leeuwen, de putten Jansma en de Wijde EE in Friesland. Op relatief korte termijn kunnen daar de depots Ingensche Waarden en de Bosscherwaarden bij komen. Dit betekent dat het aanbod sinds korte tijd meer gedifferentieerd is. Er is meer concurrentie gekomen. Bovendien zijn de nieuwe aanbieders van een andere aard. Het zijn private partijen, die niet werken met tarieven maar met prijzen, die meer op de markt inspelen en dus meer fluctueren.

2.2.2 *Prijsdifferentiatie*

De rijksbaggerdepots passen geen prijsdifferentiatie toe. Voor het verwerken en storten van bagger, waarop zandscheiding wordt toegepast, wordt hetzelfde tarief in rekening gebracht als voor het storten van bagger, waarbij zulks niet het geval is. Dat is strikt genomen niet kostenconform. Het toepassen van zandscheiding is immers een extra kostenpost. Deze extra kostenpost kan echter min of meer worden gecompenseerd door het kleinere ruimtebeslag na zandscheiding en door eventuele opbrengsten van het afgescheiden zand.

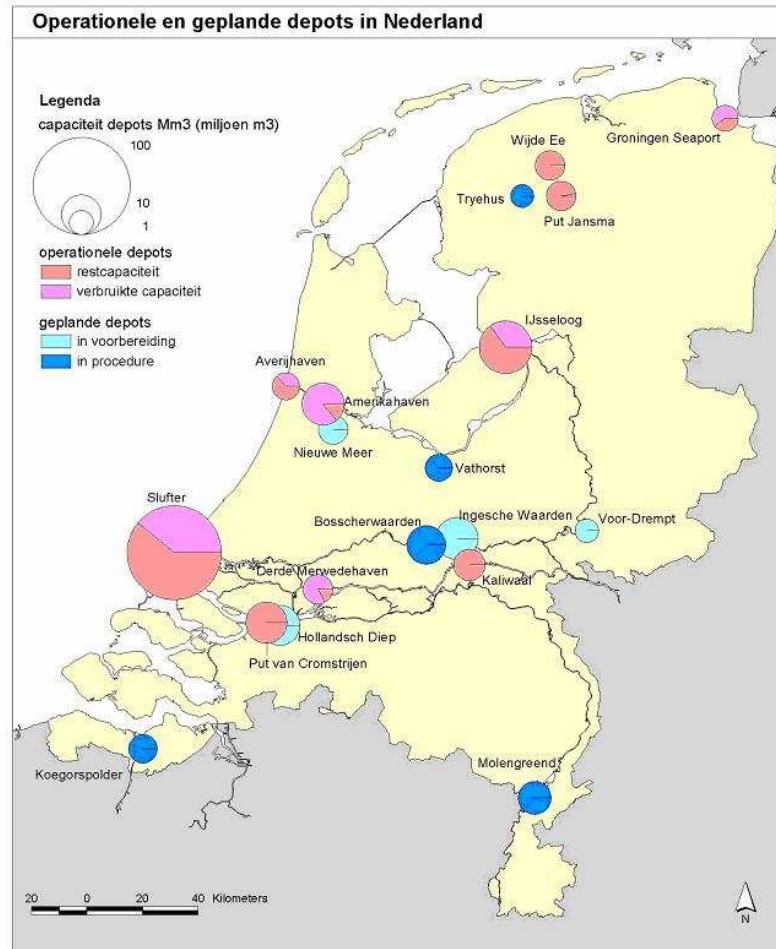
Voorts is er geen tariefdifferentiatie naar soort bagger: voor baggerspecie van de categorieën 2, 3, 4 en 4+ worden dezelfde tarieven gevraagd. Dat is wel kostenconform, maar niet marktconform. Het is niet marktconform omdat het geen rekening houdt met eventuele schaarste. Bagger, die meer vervuild is, is lastiger of niet te verwerken. Men zou verwachten dat het storten van zwaar verontreinigende baggerspecie méér zou kosten dan het storten van lichter verontreinigde partijen, omdat de mogelijkheden voor verwerking en/of stort van deze laatste variant schaarser is.

Bij verwerking van baggerspecie wordt, zo blijkt uit de interviews, wel tariefdifferentiatie toegepast. Hoe lager de vervuilingsgraad, hoe goedkoper het is.

2.3 **Geografische markten: transportkosten**

Bij de beschrijving van de relevante markt is het belangrijk te bepalen of het gaat om landelijke markten voor het verwerken en storten van baggerspecie, of dat het gaat om regionale markten. Als het om een landelijke markt gaat, betekent het dat de verschillende verwerkers en aanbieders van stortcapaciteit op landelijk niveau met elkaar concurreren. Bij regionale markten is dat anders. Dan wordt er op regionaal niveau geconcentreerd. In dat geval variëren de prijzen al naar gelang de regio.

Kaart 1 laat zien waar in Nederland de operationele depots gelegen zijn, en waar geplande depots zijn. Uit deze kaart is het bestaan van regionale markten niet direct af te leiden. Daarvoor moet het regionale aanbod geconfronteerd worden met de regionale vraag. Zoals blijkt uit het basisdocument, is het lastig om uitspraken te doen over de regionale vraag.



Bron: Bergingsmogelijkheden voor niet-verspreidbare baggerspecie, Inventarisatie in het kader van Depot +, december 2003

Figuur 1. Operationele en geplande baggerdepots in Nederland

Uit de interviews is gebleken, dat eigenaren van een depot vaak een relatieve machtspositie hebben op hun regionale markt. De transportkosten zijn zo hoog, dat de aanbieders van specie de bagger naar het dichtstbijzijnde depot wensen te brengen, ook als de prijzen voor ontdoening daar hoger zijn dan voor ontdoening in een verder af gelegen depot.

Dit is overigens niet altijd het geval. Het bestaan van regionale markten hangt samen met de plaats waar de baggerspecie vandaan komt (groot water of niet) en met de wijze waarop de baggerspecie getransporteerd wordt. Baggerspecie wordt vervoerd per as, per klein schip of per groot schip (of met een combinatie van deze modaliteiten).

Het vervoer van de baggerspecie afkomstig van de grote wateren (voornamelijk de baggerspecie, die afkomstig is van het Rijk), is relatief goedkoop. Deze baggerspecie kan in één keer worden geladen op een groot schip. De kosten van het vervoer met een groot schip zijn relatief laag. Dit is anders met specie, die per as wordt vervoerd, of éérs in kleinere schepen wordt geladen. De vervoerskosten van dergelijke specie zijn veel hoger. In het algemeen geldt: hoe hoger de transportkosten, des te voordeliger het is om af te leveren bij een nabijgelegen verwerkings- en/of stortlocatie.

Hieruit volgt dat regionale markten vooral bestaan bij de baggerspecie die afkomstig is van lagere overheden en waterschappen. Deze baggerspecie is veelal afkomstig van kleinere wateren, zodat het vervoer gecompliceerder en duurder is. De baggerspecie van het Rijk – voor zover die gerekend kan worden tot de markt – is vaak gemakkelijker te vervoeren.

Regionale markten hebben ieder hun eigen kenmerken. Zij worden gedefinieerd door vraag en aanbod in de regio. Per regio kan dit verschillend zijn. Er zijn regio's waar het aanbod van baggercapaciteit relatief laag is.

Dat er sprake is van regionale markten, concluderen wij ook uit de prijsverschillen die er bestaan voor het storten in depots. Deze verschillen in prijs voor hetzelfde product (het zich ontdoen van bagger) zijn niet goed denkbaar bij een goed functionerende landelijke markt met volledige concurrentie. Ze zijn onder meer verklaarbaar uit de invloed van transportkosten. De aanbieder van de baggerspecie preferert in dat geval een duurdere aanbieder in de buurt, dan een goedkopere aanbieder op afstand.

2.4 Conclusies

De markten voor verwerking en stort van baggerspecie zijn uitermate complex. Wij gaan ervan uit dat er geen sprake is van één nationale markt, maar dat er deelmarkten zijn, met verschillende kenmerken. Deze deelmarkten kunnen echter ook weer in elkaar overlopen. Om deze deelmarkten precies te bepalen, is een diepgaande economische analyse noodzakelijk. Die is niet verricht. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat de markten voor stort van baggerspecie in de klassen 0-2, klassen 3-4 respectievelijk boven klasse 4 van elkaar verschillen. De bestemmingsmogelijkheden en in samenhang daarmee de prijzen variëren per categorie. Bovendien bestaan er regionale markten voor deze klassen, vanwege de hoge transportkosten, vooral voor specie uit kleine wateren.

De markt voor verwerking (anders dan zandscheiding in depots) is te beschouwen als een aparte nichemarkt. Verwerking kan alleen in bijzondere gevallen op prijs concurreren met stort.

3 Marktaandelen

Bij de beschrijving van de markt is het belangrijk om te onderzoeken of het gaat om een markt met volledige concurrentie, of dat er machtsposities zijn. Wanneer er schaarste is aan baggercapaciteit, kunnen de prijzen stijgen. Bij regionale markten gaat het in dat geval om het aanbod in de regio.

3.1 Omvang van de markt

Bij het bepalen van de omvang van de markt dient de vraag beantwoord te worden of de baggerspecie afkomstig van het Rijk deel uitmaakt van de markt. Is deze van belang voor de vraag- en aanbodverhoudingen en voor de prijsvorming?

Zoals hierboven aangegeven: het Rijk heeft eigen depots en stort in eigen depots. Daarvoor hoeft het Rijk (uiteraard) niet af te rekenen. De bagger, die van het Rijk afkomstig is, gaat 'buiten de markt om'. Rijksbaggerspecie wordt intern gestort en vormt geen aandeel van de totale vraag naar baggercapaciteit op de markt; de capaciteit van de baggerdepots die het Rijk voor zichzelf heeft gereserveerd evenmin. Daarmee hangt samen dat deze baggerspecie niet van belang is voor de prijsvorming.

Op dit moment worden de actuele marktverhoudingen bepaald door de vraag naar baggercapaciteit van andere overheden en zeer beperkt anderen enerzijds, alsmede het aanbod door het Rijk (van het deel van de rijksbaggerdepots conform de Startovereenkomst) en door private deponhouders en verwerkers. De prijsvorming vindt plaats op deze (beperkte) markt.

De omvang van deze markt is de komende jaren als volgt. Gemiddeld wordt er naar verwachting tot 2027 2,8 Mm³ specie die niet verspreidbaar en niet direct toepasbaar is per jaar gestort. Ongeveer de helft daarvan is afkomstig van het Rijk en gaat naar de rijksdepots. Van de andere helft, die vooral afkomstig is van lagere overheden en waterschappen, kan conform de Startovereenkomst in totaal nog ongeveer 20 Mm³ gestort worden in de rijksbaggerdepots. De rest van deze baggerspecie gaat naar private aanbieders. Naar schatting gaat het daarbij tot 2027 om circa 10 Mm³, in de decennia daarna nog eens om een dergelijke hoeveelheid.

Zoals aangegeven, is de markt voor baggercapaciteit veelal regionaal bepaald. Vooral als het gaat om vraag en aanbod van bagger, die afkomstig is van kleinere wateren. Vraag- en aanbodverhoudingen in de regio bepalen dan uiteindelijk de prijs, die wordt betaald. Op deze lokale markten kunnen bepaalde aanbieders een machtspositie hebben, onder meer omdat de transportkosten verhinderen dat de aanbieders van baggerspecie uitwijken naar een ander depot. De lokale aanbieders van baggercapaciteit kunnen daar dan bij hun prijszetting rekening mee houden. Daarnaast bergen private depots ook baggerspecie in de klassen 0-2.

Op dit moment variëren de ons bekende tarieven en prijzen van € 9,50 per beun-kuub voor de Put van Cromstrijen tot circa € 20,00 per beun-kuub voor de grotere private depots (natte stort). Dit scheelt een factor 2. Op een normale markt met concurrentie zijn zulke prijsverschillen niet goed denkbaar. Wij kunnen dit alleen verklaren uit het bestaan van verschillende (acceptatiecriteria) en ook regionale markten (transportkosten). Omdat de prijzen veelal hoger zijn dan de kosten, ligt het voor de hand dat bepaalde aanbieders een machtspositie hebben op de markt.

3.2 Stabiel aanbod en volatiele vraag

De omvang van de capaciteit voor stort is relatief stabiel. Toetreding is tamelijk lastig vanwege de milieueisen die gesteld worden. Meestal komt de bevolking in verzet, zodat langdurige procedures noodzakelijk zijn voordat het depot gerealiseerd is. De procedures kunnen gemakkelijk zeven of meer jaren in beslag nemen. Plannen voor baggerdepots gaan soms uiteindelijk niet door vanwege het verzet van de omgeving. Als het baggerdepot eenmaal operationeel is, is het niet goed mogelijk daar een andere winstgevende bestemming aan te geven. Het aanbod van baggercapaciteit staat daarom in een bepaalde periode vast. De investeringen in de vaste faciliteiten zijn gedaan, en het is niet mogelijk om de inrichtingen – binnen een korte periode – te bestemmen voor ander gebruik.

Daartegenover staat dat de vraag naar baggercapaciteit volatiel is. Het aanbod is afhankelijk van de voorgenomen baggerprojecten en de gelden, die daarvoor beschikbaar zijn. Daarnaast wordt het aanbod in belangrijke mate bepaald door de regels van de overheid. Een verandering in de normering heeft grote gevolgen voor de vraag naar capaciteit. Bovendien kunnen partijen de vraag naar capaciteit wat uitstellen, als zij menen dat zij daar financieel voordeel uit kunnen putten. Voor private investeerders vormt deze volatiliteit een aanzienlijk risico. Zij richten hun bedrijf in om een bepaalde hoeveelheid te ontvangen. Fluctuaties veroorzaken extra kosten.

Op dit moment is er in het algemeen overcapaciteit (regionaal hoeft dat niet altijd het geval te zijn). In een markt met overcapaciteit en een stabiel aanbod, waarbij de vaste kosten relatief hoog zijn, zou men ruïneuze concurrentie verwachten, een vechtmart waar de aanwezige partijen proberen zoveel mogelijk marktaandeel binnen te halen. Dit vindt echter, voor zover bekend, niet plaats. Waarschijnlijk komt dat, omdat de baggerdepots van de overheid tegen vaste tarieven aanbieden. Andere marktpartijen duiken niet onder deze tarieven. Integendeel, zij kunnen kennelijk al marktaandeel verkrijgen als zij daar nog boven gaan zitten (rekening houdend met transportkosten en het feit dat niet alle aanbieders van baggerspecie in de rijksbaggerdepots kunnen storten).

3.3 Conclusies

De baggerspecie uit de rijkswateren maakt geen deel uit van de markt, omdat het Rijk deze verwerkt en stort in de eigen depots zonder afrekening. De baggerspecie uit de rijkswateren heeft op dit moment geen invloed op de prijsvorming.

Conform de Startovereenkomst kan een aanmerkelijk deel van de te storten baggerspecie (bijna de helft) van de baggerspecie van derden (niet zijnde het Rijk) in de rijksbaggerdepots worden gestort. De tarieven van het Rijk zijn daarmee in beginsel sterk bepalend voor de prijsvorming in de markt. Dat dit feitelijk niet het geval is komt doordat private aanbieders machtsposities in de markt innemen (acceptatiecriteria/transportkosten).

Opgeteld voor het gehele land is sprake van overcapaciteit. Regionaal hoeft dat echter niet het geval te zijn. Deze overcapaciteit heeft geen neerwaartse invloed op de prijzen. Ook hieruit concluderen wij dat de concurrentie op de markt zeer beperkt is.

4 De toekomst

De huidige marktverhoudingen zijn niet representatief voor de toekomst. Immers, naar verwachting komt er in de nabije toekomst méér private baggercapaciteit bij (Ingensche Waarden en Bosscherwaarden). Daarnaast is de verwachting dat de normering verandert, waardoor de vraag naar baggercapaciteit zal afnemen. Dit alles zal de concurrentie op deze markt doen aanwakkeren. Mogelijk zet het de prijzen onder druk. Uit de interviews blijkt dat een aantal marktpartijen dat ook verwacht.

4.1 Aanbod: temporisering

Bij de exploitatie van baggerdepots kunnen verschillende doelen voorop staan. Een mogelijk doel is om 'zo lang mogelijk gebruik te kunnen maken van baggerdepots'. Bij de rijksbaggerdepots leeft dit doel. Het geeft een garantie dat er, tot in de verre toekomst, voldoende mogelijkheden zijn om baggerspecie te storten.

Private baggerdepots hebben echter het doel om zo snel mogelijk vol te raken. Er is een grote investering gedaan. Die moet zo snel mogelijk worden terugverdiend, inclusief winstoverslag. Dit betekent dat private baggerdepots op een andere manier (willen) werken. Zij hebben het liefst grote partijen, die gelijkmatig worden aangevoerd. Dat zorgt voor een optimale exploitatie: de vaste kosten worden zo snel mogelijk afgeschreven, en de variabele kosten worden volledig vergoed. Private partijen zijn geneigd kortingen te verschaffen voor partijen, die aan deze voorwaarden voldoen.

Dit betekent dat private partijen, die baggerspecie innemen van lagere categorieën (0, 1 en 2) geneigd zullen zijn om deze baggerspecie ook te accepteren in grotere partijen. Het zorgt ervoor dat de put zo snel mogelijk vol is, de investering afbetaald en de winst genomen. Onder deze omstandigheden is het belangrijk om de Minimum VerwerkingsStandaard (MVS) goed te handhaven.

De berging van grote hoeveelheden baggerspecie in de klassen 0-2 kan betekenen dat er op termijn tekorten aan capaciteit voor de berging van baggerspecie van de klassen 3-4 ontstaan.

4.2 Toename concurrentie: gevolgen

Op dit moment zijn de tarieven voor het storten van baggerspecie in de rijksdepots (voor derden) lager dan de tarieven voor het storten in private depots. Als de concurrentie aanwakkert (door een groter aanbod van capaciteit en door verandering in de normering), kan dat veranderen. Private eigenaren van open putten zullen dan met elkaar concurreren om klanten, en hun tarieven verlagen.

De functie van het Rijk als aanbieder van depotcapaciteit voor derden zal dan, naar alle waarschijnlijkheid, sterk afnemen. Tenminste, als het Rijk aanbiedt tegen kostenconforme tarieven. Kostenconforme tarieven voor rijksdepots zijn in zijn algemeenheid hoger zijn dan kostenconforme tarieven voor berging in open putten. De investeringskosten voor open putten zijn immers een fractie van de kosten voor een omdijkt depot.

Derden doen dan alleen nog een beroep op het Rijk, als de mogelijkheid om in een private open put te storten ontbreekt (bijvoorbeeld vanwege de transportkosten) of wanneer het gaat om zwaar vervuilde bagger, die niet in andere depots gestort kan worden. De paradox die zich hier voordoet is dat kostenconforme tarieven voor de rijksdepots, bij een toename aan private depotcapaciteit in open putten, niet langer marktconform hoeven te zijn.

Bij een toename van het aantal geprivatiseerde baggerdepots op de markt voor de lagere overheden kan verwacht worden dat de tariefdifferentiatie toeneemt. Grote partijen met een regelmatige aanvoer kunnen dan rekenen op kortingen. Onregelmatige partijen en kleine partijen worden mogelijk duurder om te storten. Of het storten van zwaar vervuilde baggerspecie veel duurder wordt, hangt af van de vraag- en aanbodverhoudingen. Mogelijk is er dan schaarste aan depotcapaciteit voor de stort van bepaalde soorten verontreinigde bagger. De prijzen daarvan zullen dan stijgen.

4.3 Milieu

De algehele verwachting is dat de prijzen voor stort zullen dalen, nu er aanzienlijke depotcapaciteit van open putten op de markt komt. Een verandering in de normering draagt daaraan bij. Dit is waarschijnlijk nadelig voor de positie van de verwerkers. Hun prijzen zullen niet meedalen.

Daarnaast werd er in de interviews ook een ander argument genoemd met betrekking tot het milieu. Baggerspecie, afkomstig van het Rijk, wordt getransporteerd naar de depots van het Rijk. Ook als open putten van private aanbieders dichterbij zijn, varen de schepen met deze baggerspecie erlangs. Volgens enkele geïnterviewden is dat bezwaarlijk voor het milieu, omdat de baggerspecie over een langere afstand getransporteerd wordt. Zoals uit de volgende paragraaf blijkt, is het – onder bepaalde voorwaarden – economisch gezien efficiënt als het Rijk in eigen depots stort.

4.4 De efficiëntie van de rijksdepots

De aanleg van de rijksdepots heeft méér geld gekost dan de ingebruikname van zandwinputten. Indien de kosten van de aanvankelijke investering volledig doorberekend worden in de prijzen, is storten in de omdijkte rijksdepots duurder dan in open putten. De depots van het Rijk kunnen daar niet mee concurreren – op prijzen – indien het gaat om baggerspecie van dezelfde samenstelling als bij de open depots.

Op dit moment stort het Rijk de eigen baggerspecie in de eigen depots. Bij deze depots staat zelfvoorzienendheid op de lange termijn voorop. Nu de investering van deze depots eenmaal is gedaan, is het ook efficiënt dat het Rijk in deze depots stort.

Twynstra Gudde

Zolang de variabele kosten van de rijksbaggerdepots lager zijn dan de tarieven van de open putten, zijn de kosten voor het Rijk (en dus voor de belastingbetaler) het laagst als het Rijk in de eigen putten blijft storten. Dat zou alleen anders zijn als de variabele kosten van het storten in de rijksbaggerdepots hoger waren dan de totale kosten voor het storten in open private depots. Op dat moment is de efficiëntie erbij gebaat als het Rijk in open depots stort.

5 Conclusie

De markt, waarop de rijksbaggerdepots actief zijn, is complex. Deze depots accepteren zowel baggerspecie afkomstig van het Rijk, als (met restricties) baggerspecie afkomstig van andere overheden. Aangezien het Rijk de eigen baggerspecie niet aanbiedt op de markt, maar stort in de eigen depots, maakt deze baggerspecie op dit moment geen deel uit van de totale vraag op de markt(en).

Op dit moment is er voor de baggerspecie van de lagere overheden sprake van verschillende markten. Deze worden enerzijds bepaald door de acceptatiecriteria van de depots. Daarnaast zijn zij vaak regionaal gedefinieerd vanwege de transportkosten. De tarieven van de rijksbaggerdepots vormen een referentiekader. De prijzen van het storten in private depots worden daarop afgestemd en gaan daar bovenuit. Dit is mogelijk omdat de concurrentie op de markten gebrekkig is.

Voor specie van de klasse 0-2 zijn er méér alternatieven voor stort (verspreiding, directe toepassing, zandscheiding) dan voor specie van de klasse 3 en 4 (alleen relatief dure verwerking). Tot op zekere hoogte zijn het daarom gescheiden markten. In de toekomst kan dat veranderen, als er meer private depotcapaciteit is, de prijzen van stort mogelijk lager zijn en de normering verandert. De prijzen voor stort van niet of licht verontreinigde specie en van zwaarder vervuilde specie zullen dan mogelijk naar elkaar toe trekken. Een uitzondering bestaat dan voor zwaar vervuilde specie, waarbij de mogelijkheden tot storten beperkt zijn.

De marktverhoudingen zullen in de nabije toekomst veranderen. Naar verwachting komt er een aanzienlijke capaciteit aan open putten bij. Hierdoor zal de concurrentie op de markten voor baggerspecie van de andere overheden toenemen. Prijzen kunnen hierdoor dalen. Dat kan ook gebeuren door wijzigingen in de normering die leiden tot een geringere vraag.

Deelonderzoek 4: financieel-economische aspecten

Financieel-economische aspecten

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Deelrapport 4: financieel-economische aspecten
25 juni 2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots

Stationsplein 1
Postbus 907
3800 AX Amersfoort
Telefoon 033 4677777
www.twynstragudde.nl

Deelrapport 4: financieel-economische aspecten

mr. dr. A.E.H. Huygen
ir. P.G. Schwarz
drs. J. Warmenhoven

Amersfoort, 25 juni 2007
460027/GSC/RGO

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Kosten, prijzen en tarieven	2
3	Kosten en tarieven van rijksbaggerdepots voor derden	3
4	Kosten en prijzen van private baggerdepots	7
5	Kosten en prijzen van verwerking	9
6	Effect van prijsontwikkelingen voor overheden	10
7	Conclusies	11

1 Inleiding

In dit deelrapport worden de financieel-economische aspecten nader onderzocht. Het gaat daarbij om prijzen (private verwerking en depots) en tarieven (rijksbaggerdepots) en de daarachter liggende kostenopbouw, en om het effect van eventuele veranderingen in marktordening en marktwerking op de begrotingen van Rijk en andere overheden.

De analyses in dit deelrapport zijn gebaseerd op deskresearch (beschikbare, eerder uitgevoerde studies) en op een set van gerichte interviews met stakeholders en onafhankelijke experts.

2 Kosten, prijzen en tarieven

Bedrijven stellen prijzen vast voor hun producten, overheden heffen tarieven.

Bedrijven zullen normaal gesproken alle kosten doorberekenen in hun prijzen. Daarbij gaat het om de investeringskosten, de kosten van exploitatie en voor depots bovendien om de kosten van eindafwerking en nazorg. Bedrijven zullen deze kosten verhogen met de voor de omzetbelasting en vennootschapsbelasting geldende percentages, met een risico-opslag en een winstopslag. De hoogte van de winstopslag zal in de praktijk afhankelijk zijn van de marktpositie van het betreffende bedrijf.

Voor overheden geldt dat zij, als zij producten op een markt *mogen* aanbieden, zodanige tarieven moeten heffen dat daarvan geen concurrentieverstorende invloed uitgaat. Voor de rijksoverheid is dit uitgangspunt nader gepreciseerd in het besluit 'Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst'⁴⁷. Dit besluit bepaalt dat ingeval de rijksoverheid marktactiviteiten verricht voldaan moet worden aan de voorwaarden dat:

- alle kosten volledig worden doorberekend in de prijzen
- de prijzen, die feitelijk in rekening worden gebracht, worden verhoogd met een voor de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting op de markt gebruikelijk bedrag en met een winstopslag
- de benodigde productiemiddelen alsmede de kosten en opbrengsten zodanig worden geadmireerd dat een duidelijk en nauwkeurig beeld aanwezig is van interne middelenstromen en afzonderlijk en gemeenschappelijk gebruikte middelen (om eventuele kruissubsidiëring te kunnen vaststellen).

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan kunnen niettemin belangrijke verschillen tussen prijzen van bedrijven en tarieven van de overheid voor soortgelijke producten ontstaan onder meer omdat:

- een overheid voor een andere afschrijvingsgrondslag en een andere afschrijvingstermijn kan kiezen dan een bedrijf
- voor een overheid een ander rentepercentage op de benodigde investeringen kan gelden dan voor een bedrijf
- een overheid een gebruikelijke (redelijke) en min of meer vaste winstopslag zal hanteren, omdat het geen winsttoogmerk heeft, terwijl een bedrijf naar verwachting een winstopslag zal hanteren die afhangt van zijn actuele marktpositie
- bedrijven sterker inspelen op de actuele marktomstandigheden en meer gedifferentieerde prijzen hanteren
- er verschillen kunnen bestaan in de efficiëntie waarmee kan worden geproduceerd door bedrijf en overheid.

⁴⁷ Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Staatscourant 1998, nr. 95 / pag. 8.

3 Kosten en tarieven van rijksbaggerdepots voor derden

Ter nadere uitwerking van het bovengenoemde besluit ‘Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst’ heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het ‘Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen’ vastgesteld.⁴⁸ De daarin opgenomen regeling voor openstelling van rijksbaggerdepots voor baggerspecie van derden en voor de tariefstelling voor rijksbaggerdepots wijkt af van de algemene regeling in het eerder vastgestelde, rijksbrede besluit. Volgens het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat moet de tariefstelling aan de volgende voorwaarden voldoen:

- de gehanteerde tarieven dekken de kosten van de investering, exploitatie en nazorg en omvatten eveneens
- doorberekening van inflatie, gederfde rente en onvoorzien.

De openstelling van rijksbaggerdepots voor baggerspecie van derden alsmede de afwijkende regeling voor de tariefstelling worden in het besluit gemotiveerd met de volgende redenen:

- de wenselijkheid het aantal depots beperkt te hebben en de locatie optimaal in het geheel van de door de beheerders beheerde gebieden te kiezen
- de noodzakelijke voortgang van de sanering van waterbodems
- exploitatie door de private sector is vooralsnog commercieel niet aantrekkelijk
- voorbereiding van depots vergt circa 10 jaar
- overigens zijn er nu geen andere aanbieders.

Zoals eerder in deelonderzoek 1 (Basisdocument Feiten en Cijfers) vastgesteld, is deze motivering momenteel niet meer in overeenstemming met de feiten: exploitatie door de private sector blijkt wel commercieel aantrekkelijk, met als gevolg dat er intussen een substantieel privaat aanbod van depotcapaciteit is. Niettemin is de tariefstelling van de rijksbaggerdepots momenteel gestoeld op genoemd besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat beoogt in feite tarieven voor derden die het totaal van alle kosten gedurende de gehele looptijd van het depot, van voorbereiding en aanleg tot en met eindafwerking en nazorg, zullen dekken (‘dekkingstarieven’).

⁴⁸ Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen. Staatscourant 8 februari 2001, nr. 28 / pag.19.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat in een recente studie in opdracht van Rijkswaterstaat wordt geconstateerd dat het Rijk voor de omdijkte of afgesloten depots (Slufter⁴⁹, IJsselooog, Averijhaven, Hollands Diep; de laatste is in aanbouw) dergelijke dekkingstarieven heeft berekend, zij het per depot op verschillende wijze; de berekeningsmethode is niet gestandaardiseerd.⁵⁰ Een gestandaardiseerde berekeningswijze die meer is gestoeld op bedrijfseconomische uitgangspunten kan daarom per depot tot afwijkende dekkingstarieven leiden. De meest bepalende factoren in de door Ffact opgevoerde berekeningen zijn het ingeschatte vultempo (looptijd exploitatiefase), het aangenomen rentepercentage voor de berekening van de rentekosten van de investeringen en de schaal van het depot (hoe groter het depot, hoe groter de schaalvoordelen). In de berekeningen is uitgegaan van een looptijd voor de exploitatiefase van 15-20 jaar (voor Averijhaven 8 jaar). Deze benadering resulteert in de navolgende berekende tarieven voor derden per m3 depotcapaciteit (prijspeil variërend van 2000-2005).

Tabel 1. Berekende dekkingstarieven omdijkte of afgesloten rijksbaggerdepots per m3 depotcapaciteit, cijfers ontleend aan Ffact, 2005

Rijksbaggerdepot	Dekkingstarief (€/m3 depotcapaciteit)	Omvang (Mm3)
Slufter	7,51	93
IJsselooog	12,10	23
Averijhaven	25,35	2
Hollands Diep	13,42 (nog in aanbouw)	10

In overeenstemming met het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat, maar in afwijking van de algemene regeling van het besluit ‘Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst’, zijn in deze tarieven voor derden geen componenten voor omzetbelasting, vennootschapsbelasting en winsttopslag verdisconteerd. Bovendien is geen risico-opslag gehanteerd (bijvoorbeeld ter afdekking van het risico dat het depot niet volledig gevuld kan worden). Zou dit wel het geval zijn, dan zouden de tarieven 25-35% hoger uitkomen.

Van belang is hierbij op te merken dat voor de depots Slufter en IJsselooog deze dekkingstarieven inclusief zandscheiding zijn. Als een aangeboden partij baggerspecie volgens de Minimum Verwerkings Standaard (MVS) voor zandscheiding in aanmerking komt, dan geldt daarvoor hetzelfde tarief als voor een partij die direct gestort wordt. De extra kosten die met zandscheiding gemoeid zijn worden geacht te worden gecompenseerd door opbrengsten als gevolg van het geringere ruimtebeslag van de na zandscheiding te storten restfractie en eventuele opbrengsten van het volume afgescheiden zand. Er vindt dus geen tariefdifferentiatie plaats, hetgeen niet bijdraagt aan transparantie.

⁴⁹ Het depot Slufter is in gemeenschappelijk eigendom en beheer bij het Havenbedrijf Rotterdam en het Rijk.

⁵⁰ Kostprijsanalyse baggerspeciedepots Rijkswaterstaat. Inventarisatie en analyse van de kostprijs van de huidige in beheer zijnde baggerspeciedepots, Ffact, 2005.

De in tabel 1 genoemde tarieven betreffen de geometrische grootheid ‘depotcapaciteit’ in m3. Via (niet-gestandaardiseerde) omrekeningsfactoren, die gebaseerd zijn op aannamen met betrekking tot het gemiddelde gewicht van de aangevoerde baggerspecie, wordt in de praktijk gewerkt met tarieven per m3 ex-situ (verrekenbare ‘beun-kuub’, Slufter) of per ton droge stof (tds, IJsseloog en Averijhaven).⁵¹

De daadwerkelijk in 2007 geheven tarieven van de in bedrijf zijnde omdijkte of afgesloten rijksbaggerdepots zijn weergegeven in tabel 2.

Tabel 2. Actuele tarieven (2007) omdijkte of afgesloten rijksbaggerdepots per verrekenbare m3 ex-situ/per tds

Rijksbaggerdepot	Actueel tarief (€/verrekenbare m3 ex-situ)	Actueel tarief (€/tds)
Slufter	10,21	
IJsseloog		15,90
Averijhaven		15,90

Indien de cijfers in tabel 1 worden gerelateerd aan die in tabel 2, dan blijkt het volgende:

- voor het depot IJsseloog wordt vrij nauwkeurig het dekkingstarief in rekening gebracht (dekkingstarief omgerekend naar tds ($€ 12,10 \times 1,33 =$) € 16,09 komt redelijk overeen met actueel tarief € 15,90)
- voor het depot Averijhaven wordt een tarief gehanteerd dat aanzienlijk lager is dan het dekkingstarief. Het dekkingstarief met zelfde omrekeningsfactor als voor IJsseloog omgerekend naar tds ($€ 25,35 \times 1,33 =$) €33,72 is ruim twee keer zo hoog als het in rekening gebrachte actuele tarief van € 15,90
- voor het depot Slufter geldt een standaardtarief per verrekenbare beun-kuub van € 10,21 (excl. inbrengen). Het volume verrekenbarebeun-kuubs wordt per lading vastgesteld door meting (halve bol methode, waarbij van een lading het volume van de baggerspecie met een dichtheid van 1,2 ton/m3 of hoger wordt gemeten). Het overgrote deel van de op het depot Slufter aangevoerde baggerspecie is van een kleiige samenstelling, waarvoor gemiddeld een factor groot 0,4 kan worden aangenomen voor de omrekening van verrekenbare beun-kuub naar ton droge stof. Hieruit volgt dat het tarief van de Slufter, wanneer dezelfde omrekeningsfactor als voor IJsseloog wordt gehanteerd, gerekend per ton droge stof geschat kan worden op € 25,53. Dit tarief bedraagt 2,5 keer het berekende dekkingstarief (tabel 1) omgerekend naar tds, te weten ($€ 7,51 \times 1,33 =$) € 10.

⁵¹ IJsseloog rekent met een omrekeningsfactor van 1m3 depotcapaciteit naar 1 ton droge stof groot 1,33 (in feite geldt dit voor de in-situ dat wil zeggen de nog niet gebaggerde kuubs, maar dit is ongeveer gelijk aan de depotkuubs, e.e.a. afhankelijk van consolidatie). De omrekeningsfactor van 1 m3 ex-situ baggerspecie naar ton droge stof is afhankelijk van het gewicht van de aangeboden baggerspecie en bedraagt gemiddeld 0,3 (venige specie), 0,4 (kleiige specie), 0,7 (matig zandige specie) resp. 1,0 (zandige specie) (ontleend aan MKBA Waterbodems 2004, bijlage 1).

Naast bovengenoemde omdijkte of afgesloten baggerdepots beheert het Rijk ook een **open depot**, de **Put van Cromstrijen**. Dit depot met een capaciteit van 11 Mm³ is in 2000 aangekocht van Fortis/AMEV voor een bedrag van M€ 7,7. De Put van Cromstrijen, een voormalige zandwinput, was al in gebruik als depot. Ffact (2005) geeft voor het dekkingstarief van de Put van Cromstrijen als *indicatie* € 1,69 per m³ depotcapaciteit en dus van (€ 1,69 x 1,33 =) € 2,25 per ton droge stof. Het daadwerkelijk geheven tarief voor stort in de Put van Cromstrijen bedraagt momenteel (2007) per m³ ex-situ € 9,50. Gerekend per tondroge stof kan dit tarief bij een omrekeningsfactor van 0,4 geschat worden op € 23,75. Daaruit blijkt dat het tarief van het depot Put van Cromstrijen tien keer hoger is dan het geïndiceerde dekkingstarief voor dit depot. De reden die hiervoor wordt aangevoerd is dat het Rijk de Put van Cromstrijen en het nabij gelegen, nog in aanbouw zijnde omdijkte depot Hollands Diep beschouwt en beheert als was het één inrichting voor de berging van baggerspecie.

Concluderend kan worden gesteld dat het Rijk:

- voor het depot IJsseloog vrij nauwkeurig het berekende dekkingstarief in rekening brengt
- voor het depot Slufter een tarief hanteert dat om en nabij het dubbele van het berekende dekkingstarief bedraagt
- voor de depots Averijhaven en Put van Cromstrijen in aanzienlijke mate afwijkt van de respectievelijke berekende dekkingstarieven, en wel voor depot Averijhaven in neerwaartse en voor depot Put van Cromstrijen in opwaartse zin.

Tot slot zij opgemerkt dat de vaste kosten voor omdijkte of afgesloten depots vanwege de hoge investeringen hoog zijn in relatie tot de variabele kosten. Voor een open depot als de Put van Cromstrijen (voormalige zandwinput) zijn deze relatief laag. De besluiten tot ontwikkeling van omdijkte depots zijn genomen in de tijd dat de risico's van stort in open depots als te hoog werden beoordeeld en deze maatschappelijk ook niet werden geaccepteerd. Omdijkte en afgesloten depots werden toen gezien als feitelijk de enige aanvaardbare optie. Inmiddels heeft nader onderzoek uitgewezen stort in open depots onder voorwaarden verantwoord kan zijn.

4 Kosten en prijzen van private baggerdepots

In dit deelrapport worden de depots voor droge stort buiten beschouwing gelaten, omdat deze vanwege de afwijkende wijze van verwerking (ontwatering en de daarmee gepaard gaande extra handelingen) voor dientengevolge aanzienlijk hogere prijzen uiteindelijk van het totaal slechts enkele procenten bergen.

Anders dan overheden verschaffen private partijen beperkt inzicht in hun kosten. Niettemin is in de interviews de nodige informatie verkregen en kan aanvullend inzicht worden geboden op grond van een vergelijking met de rijksbaggerdepots.

Omdat het bij alle grootschalige(r) private baggerdepots gaat om hergebruik van voormalige open zand- of grindwinputten, zijn de kosten daarvan veel lager dan van de aangelegde, omdijkte rijksbaggerdepots als de Slufter, IJsselooog en Hollands Diep. De aanlegkosten van de depots IJsselooog en Hollands Diep bijvoorbeeld, zijn op zich al goed voor een kostencomponent van € 7-8 per m³ depotcapaciteit. De aanlegkosten van open putten zijn daarentegen beperkt tot het treffen van relatief eenvoudige isolerende maatregelen, investeringen bedragen derhalve niet vele tientallen maar hooguit enkele M€'s. Worden de kosten van de voorbereiding vergeleken met die van de omdijkte depots, dan wordt duidelijk dat de kosten hiervoor evenmin meer dan 2-3 M€ kunnen bedragen. De kosten die verbonden zijn aan ontwikkeling, exploitatie, afwerking en nazorg van deze private depots zijn vermoedelijk redelijk vergelijkbaar met die van het enige soortgelijke rijksbaggerdepot, de Put van Cromstrijen, waarvoor Ffact (2005) een dekkingstarief van € 1,69 per m³ depotcapaciteit indiceerde.

De door de bedoelde private depots in rekening gebrachte prijzen zijn onder meer afhankelijk van de omvang van de aangeboden partij baggerspecie en van de kwaliteit ervan, en bedragen momenteel:

- voor baggerspecie in de klassen 3-4 € 16-18 per beun-kuub. In tegenstelling tot de tarieven van de rijksbaggerdepots zijn de kosten van het inbrengen van de specie in het depot in deze prijzen begrepen; het gaat hierbij naar schatting om € 2-3 per beun-kuub. Omgerekend naar ton droge stof bij een omrekeningsfactor 0,4 bedragen de prijzen naar schatting derhalve € 37-39 exclusief het inbrengen van de specie
- voor baggerspecie in de klassen 0-2 (die ook verspreid zou mogen worden) € 5-7 per beun-kuub. Ook deze prijzen zijn inclusief het inbrengen van de specie. Omgerekend naar ton droge stof bij een omrekeningsfactor 0,4 bedragen de prijzen naar schatting derhalve € 8 -13 exclusief het inbrengen van de specie.

Wanneer de prijzen voor baggerspecie van de klassen 3-4 van de private depots worden vergeleken met die van de rijksbaggerdepots (rijksbaggerdepots nemen geen baggerspecie in de klassen 0-2 in), dan valt op dat deze hoger zijn.

Zelfs als het tarief van het duurste rijksbaggerdepot, de Slufter, met eenderde zou worden opgehoogd, omdat daarin momenteel geen omzet- en vennootschapsbelasting noch een winstospaas zijn verdisconteerd, dan nog zijn de prijzen van de private depots hoger. Dit terwijl de investeringen voor het ontwikkelen van een open depot veel lager zijn van die van een omdijkt depot.

Dit valt deels te verklaren uit de onzekerheden, die een private depotbeheerder in zijn prijzen moet verdisconteren. De overheid kan bijvoorbeeld de normering in de regelgeving aanpassen (zoals nu gebeurt met het Besluit bodemkwaliteit) of subsidieregelingen beëindigen, waardoor de aanvoer van baggerspecie structureel kan verminderen en een depot uiteindelijk maar gedeeltelijk gevuld wordt. Bovendien moet de private depotbeheerder in zijn prijsstelling rekening houden met de volatilititeit van de markt voor baggerspecie. Ook is denkbaar dat zoveel private capaciteit wordt ontwikkeld, dat sprake zal zijn van overcapaciteit. Anders dan de overheid moet de private depotbeheerder dergelijke risico's verwerken in zijn prijsstelling, bijvoorbeeld door uit te gaan van een uiteindelijk maar gedeeltelijke vulling en door het hanteren van een kortere afschrijftermijn voor de investeringen in voorbereiding, aanleg, eindafwerking en nazorg. Naar ons inzicht is dit echter een *deel* van de verklaring voor de hogere prijzen.

Een ander deel is volgens ons het bestaan van marktmacht, zoals beschreven in deelrapport 3 (De Relevante Markt). Marktmacht die enerzijds het gevolg is van de relatief hoge transportkosten en die anderzijds voortvloeit uit de acceptatiebeperkingen van de rijksbaggerdepots onder het regime van de Startovereenkomst⁵². Vanwege deze marktmacht zijn de private depots in staat om de prijzen te beïnvloeden. Zou deze marktmacht niet bestaan, dan zouden de huidige prijzen van de private depots in relatie tot die van de rijksbaggerdepots niet voor kunnen komen.

Deze observaties worden ondersteund door het, via interviews, verkregen beeld. Sommige geïnterviewden verwachten dat in de toekomst meer zand- of grindwinputten voor berging van baggerspecie beschikbaar komen, en houden een daling tot een prijs van € 5 per m³ ex-situ voor baggerspecie in de klassen 3-4 (ongeveer € 12,50 per tds) voor de private depots als gevolg van de dan optredende sterkere concurrentie voor mogelijk.

⁵² Startovereenkomst 'Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems', 2005.

5 Kosten en prijzen van verwerking

De kosten van verwerking (rijping, landfarming, zandscheiding, koude immobilisatie) liggen veelal hoger dan de storttarieven in rijksbaggerdepots.

De MKBA Waterbodems hanteert de volgende indicatieve prijzen in ton droge stof (zie tabel 3).

Tabel 3. Prijzen van verwerking volgens MKBA Waterbodems

Verwerkingstechniek	Zandig	Matig zandig	Kleiig	Venig
Verspreiden op land	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Op de kant zetten	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Verspreiden in zout water	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Verspreiden in zoet water	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-
Direct toepassen in werk	€ 3,63	€ 3,63	€ 3,63	€ 3,63
Rijpen	€ 13,07	€ 19,64	€ 34,11	n.v.t.
Landfarming	€ 18,99	€ 28,52	€ 49,55	n.v.t.
Sedimentatiebekken / nat storten slib	€ 13,38	€ 18,53	n.v.t.	n.v.t.
Sedimentatiebekken / droog storten slib	€ 23,31	€ 42,96	n.v.t.	n.v.t.
Sed.bekken/hydrocycl. / nat storten slib	€ 23,72	€ 35,27	n.v.t.	n.v.t.
Hydrocyclonage / droog storten slib	€ 25,81	€ 46,75	n.v.t.	n.v.t.
Koude immobilisatie	€ 34,06	€ 51,70	€ 63,50	n.v.t.
Omrekeningsfactor tds/m ³ ex-situ	1	0,7	0,4	0,3

Voorts moet worden bedacht dat het vermarkten van de producten van verwerking ook nog extra geld kost; soms hebben deze producten een negatieve waarde.

Geïnterviewde verwerkers gaven aan tegen storttarieven alleen in bijzondere gevallen te kunnen concurreren. Het gaat dan om zandscheiding en kleirijping en het betreft dan veelal relatief kleine hoeveelheden, waarbij de kwaliteit van de baggerspecie gunstig is en het transport per as moet geschieden.

Als gevolg van de relatief hoge prijzen voor verwerking in relatie tot de tarieven voor stort is de markt voor verwerking een niche-markt gebleven. Op basis van de gehouden interviews kan worden geconcludeerd dat op de markten voor verwerking sprake is van voldoende concurrentie (een groot aantal inschrijvers bij opdrachten).

6 Effect van prijsontwikkelingen voor overheden

Rijk

Het Rijk heeft bij het gereedkomen van het nog in aanbouw zijnde depot Hollands Diep inmiddels zoveel eigen depotcapaciteit gerealiseerd, dat het voor zeker 40 jaar zelfvoorzienend is. Omdat het Rijk voor de verwerking (zandscheiding) en stort van de baggerspecie die het zelf produceert door de uitvoering van baggerwerken in rijkswateren intern geen kosten in rekening brengt, en daarom nagenoeg alle baggerspecie stort in de eigen depots, is het effect van prijsontwikkelingen in de markten voor het verwerken en storten van baggerspecie op de rijksbegroting gering.

Provincies, gemeenten en waterschappen

Voor provincies, gemeenten en waterschappen is het beeld gedifferentieerd. Voor provincies, gemeenten en waterschappen die onder het regime van de Startovereenkomst in rijksbaggerdepots mogen doen verwerken (zandscheiding) en storten – in totaal gaat het om circa 20 Mm³ – ondervinden evenals het Rijk geen gevolgen van prijsontwikkelingen in de markten voor verwerken en storten.

Voor provincies, gemeenten en waterschappen die hun baggerspecie onder het regime van de Startovereenkomst niet kunnen aanbieden aan rijksbaggerdepots is het effect van substantiële prijsontwikkelingen op de markten voor verwerken en storten van baggerspecie groot. Meer concurrentie zal tot een besparing leiden van vele tientallen miljoenen euro's. Met een voorbeeld: indien de prijzen als gevolg van toegenomen concurrentie zouden halveren, dan zou benutting van 1 Mm³ private depotcapaciteit, overeenkomend met circa 1,9 miljoen beun-kuubs circa 15 M€ minder kosten.

7 Conclusies

Het Rijk streeft voor de rijksbaggerdepots kostenconforme tarieven voor derden na ('dekkingstarieven'), maar de wijze waarop deze worden bepaald is niet gestandaardiseerd en is daarmee per depot verschillend. In deze tarieven zijn geen componenten voor omzetbelasting, vennootschapsbelasting en winsttopslag opgenomen. Voor de depots Slufter, Put van Cromstrijen en Averijhaven wordt in aanzienlijke mate afgeweken van het beginsel van kostenconformiteit (zie tabel 4).

Tabel 4. Dekkingstarieven en actuele tarieven van de rijksbaggerdepots

Rijksbaggerdepot	Dekkingstarief (€/m3 depot- capaciteit)	Actueel tarief (€/verrekenbare m3 ex-situ)	Actueel tarief (€/tds)	Omvang (Mm3)
Slufter	7,51	10,21		93
IJsselooog	12,10		15,90	23
Averijhaven	25,35		15,90	2
Hollands Diep	13,42 (in aanbouw)	-	-	10
Put van Cromstrijen	1,69 (indicatief)	9,50		11

De prijzen voor verwerking (rijping, landfarming, zandscheiding, koude immobilisatie) zijn zodanig hoog, dat deze bestemming van baggerspecie alleen in bijzondere gevallen op prijs kan concurreren met verwerking (zandscheiding) en stort in een rijksbaggerdepot.

De prijzen van stort in private depots (natte stort) zijn voor baggerspecie die niet verspreid en niet direct toegepast mag worden (klasse 3-4) aanzienlijk hoger dan de tarieven van de rijksbaggerdepots. Dit valt vanuit kosten oogpunt alleen moeilijk te begrijpen, omdat het gaat om open depots die in vergelijking tot de omdijkte en afgesloten depots van het Rijk relatief lage investeringen vergen. Dat er een groot aantal klanten is dat bij deze prijzen toch wil storten, duidt op markten voor stort met onvoldoende concurrentie. De prijzen lijken uit strategische overwegingen zodanig gekozen dat verwerking nog steeds duurder is en transport naar (veel) verder weg gelegen rijksbaggerdepots – vooropgesteld dat de aanbiedende overheid daarin zou mogen storten – niet rendabel.

Het Rijk is zelfvoorzienend, zodat het ongevoelig is voor prijsontwikkelingen in de markten voor verwerking en stort in depots. Dat geldt ook voor andere overheden, voor zover deze in de rijksbaggerdepots mogen (doen) verwerken en storten, zolang de prijzen van de private baggerdepots hoger zijn dan de tarieven van rijksbaggerdepots.

Andere overheden die dit niet mogen, zijn wel gevoelig voor prijsontwikkelingen in het private aanbod. Uiteraard geldt voor alle andere overheden dat het voor hen gunstiger wordt in private baggerdepots te storten, wanneer de prijzen daarvan lager zijn dan de tarieven van rijksbaggerdepots.