

Vergaderjaar 1997–1998

25 508

Wijziging van de Wet van 23 december 1994 (Stb. 925) in verband met het verlengen van een tijdelijke verfijning in de Wet belastingen op milieugrondslag

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 december 1997

Het doet ons genoegen dat de leden van de vaste Commissie voor Financiën met belangstelling hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Graag verduidelijken wij hierna nog enkele punten en gaan wij in op de opmerkingen van de drie fracties die hebben bijgedragen aan het verslag.

De leden van de fractie van D66, die het in beginsel aanvaardbaar vinden dat de ontwikkeling van de infrastructuur voor verwerking van baggerspecie nog enige tijd vergt, vragen of het niet mogelijk was eerder met een voorstel te komen, nu al in de tweede rapportage van de Werkgroep van het fiscale stelsel, uitgekomen in maart 1996, is opgemerkt dat de betrokkenen bij de baggerspecieverwerking er belang bij hebben zo snel mogelijk te weten welk regime er na 1 juli 1997 gaat gelden. Wij kunnen ons de behoefte voorstellen van de betrokkenen om zo snel mogelijk te weten welk regime na 1 juli 1997 zou gelden. Wij wijzen er echter op dat reeds bij de totstandkoming van de tweede rapportage van de Commissie fiscale vergroening door alle betrokkenen in het veld ervan werd uitgegaan dat voortzetting van de vrijstelling onontkoombaar was. In de gesprekken die daarna met het veld zijn gevoerd is dat ook altijd het uitgangspunt geweest.

Inderdaad is er een evaluatie uitgevoerd specifiek gericht op de baggerspecie-sector, zoals de leden van de D66-fractie hebben begrepen. Het rapport daarvan is door de tweede ondergetekende bij brief van 27 oktober 1997 mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer aangeboden (Evaluatierapport beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie). Het rapport geeft op hoofdlijnen een overzicht van de uitvoering en van de voortgang van het baggerspeciebeleid sinds het verschijnen van genoemd beleidsstandpunt en relateert deze informatie aan de gestelde beleidsdoelen.

De leden van de fractie van de D66 vragen wat wordt bedoeld met het vrijwel zeker zijn dat criteria voor reinigbaarheid nog niet beschikbaar zijn. Zij vragen bij de beantwoording van deze vraag te betrekken welke criteria reeds zijn geformuleerd en aan welke criteria momenteel wordt gewerkt.

In het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie (kamerstukken II 1993/94, 23 450, nr. 1) en de Evaluatienota Water (kamerstukken II 1993/94, 21 250, nrs. 27–28) is als doelstelling voor het jaar 2000 opgenomen dat 20% van de vrijkomende baggerspecie klasse 2, 3 en 4 zal worden verwerkt.

In het beleidsstandpunt was de koers uitgezet om landelijke uniforme criteria voor de reinigbaarheid van baggerspecie wettelijk vast te leggen en tevens de rol van het Service Centrum Grondreiniging bij de beoordeling van de reinigbaarheid te regelen. Na het uitbrengen van het beleidsstandpunt zijn in 1994–1995 alle aspecten van deze wettelijke regeling verkend. De conclusie hieruit was dat het op dat moment niet goed mogelijk en niet doelmatig was om gedetailleerde criteria wettelijk vast te leggen. Dat zou bestaande en nieuwe initiatieven voor verwerking kunnen remmen of blokkeren. Tegelijkertijd hebben de betrokken overheden geconcludeerd dat het zinvol was om – vanuit een situatie waarin nauwelijks verwerking plaatsvond – in een pakket van afspraken vast te leggen welke acties en instrumenten zullen worden ingezet om verwerkingscapaciteit te realiseren. De looptijd van de Bestuurlijke afspraken verwerking baggerspecie is de periode 1995–2000. De bestuurlijke afspraken zijn op 17 maart 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden en op 20 maart 1995 met de kamer besproken in een Algemeen Overleg. De eerste helft van de looptijd van de evaluatie (1995–1997) is afgesloten met de hiervoor genoemde evaluatie.

In de bestuurlijke afspraken is om hiervoor genoemde reden overeengekomen dat de rijksoverheid in de periode 1994–1997 geen criteria voor de verwerking van baggerspecie zal opstellen. Daarom zijn er thans geen criteria voor verwerking beschikbaar. Door middel van het bestuurlijke initiatief is de verwerking van baggerspecie op gang gebracht langs een andere weg dan was beoogd met het opnemen van de eerdergenoemde actiepunten in het beleidsstandpunt. Vanzelfsprekend zijn voor het welslagen van de bestuurlijke afspraken wel bepaalde randvoorwaarden en criteria nodig. Voor de verwerking van baggerspecie is het noodzakelijk dat er verwerkingsinstallaties worden gebouwd en geëxploiteerd. In de bestuurlijke afspraken is daarom bepaald dat de aanbieders van verontreinigde baggerspecie daadwerkelijk baggerspecie ter verwerking zullen aanbieden. De baggerspecie die volgens de bestuurlijke afspraken verwerkbaar wordt geacht, is die baggerspecie waarvoor operationele technieken beschikbaar zijn tegen een acceptabel kostenniveau en waarbij verwerken leidt tot een toepasbaar product. In de bestuurlijke afspraken is aangegeven dat voor de periode 1994–1997 de in aanmerking komende techniek bestaat in het afscheiden van zand uit zandige baggerspecie. Verder is van belang dat in de bestuurlijke afspraken is bepaald dat de provincies daaraan verder uitwerking zullen geven door bij de verlening van vergunningen op grond van de Wet milieubeheer voor de baggerspeciestortplaatsen jaarlijks acceptatiecriteria vast te stellen op basis van de voortschrijdende stand der techniek. Zo heeft de provincie Noord-Holland in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor de stortplaats Averijhaven te IJmuiden aan de regionale directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat (vergunninghoudster) voorgeschreven jaarlijks schriftelijk een acceptatieplan in te dienen. Een eerste plan is ingediend en goedgekeurd. Hierin is aangegeven dat zandrijke specie niet meer zal worden geaccepteerd.

Tijdens de tweede helft van de looptijd van de bestuurlijke afspraken (de periode 1998–2000) zullen evenmin als in de eerste periode criteria voor de verwerking van baggerspecie worden geformuleerd. In het recent verschenen regeringsvoornemen vierde Nota waterhuishouding heeft het kabinet mede op basis van onderzoek in het kader van het Programma Onderzoek Saneringsprocessen Waterbodems (POSW) aangegeven dat de aandacht bij verwerken van baggerspecie gericht blijft op de toepassing van eenvoudige technieken, zoals zandscheiding, met name op grote

stortplaatsen. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft het rapport over het POSW-onderzoek bij brief van 27 mei 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van D66 willen graag een toelichting op de precieze betekenis van «het intensief bezig zijn met het uitvoering geven van bestuurlijke afspraken». Zij vragen een overzicht te geven van de inmiddels gemaakte afspraken, bestaande samenwerkingsverbanden en structuren. Zij vragen ook of er (deel)afspraken ter uitwerking van de bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Ten slotte vragen deze leden wat precies wordt bedoeld met het langzaam maar zeker van de grond komen van een infrastructuur voor baggerspecie.

In antwoord op deze vragen zal hierna achtereenvolgens worden ingegaan op de initiatieven ter stimulering van verwerking, de projecten die inmiddels zijn gerealiseerd, de hoeveelheden verwerkte baggerspecie in de afgelopen jaren en de ervaringen die tot nu toe bij het opzetten van een infrastructuur voor verwerking zijn opgedaan.

Vanaf 1995 zijn tal van initiatieven tot verwerking van verontreinigde baggerspecie genomen. Rijkswaterstaat heeft begin 1995 een «Plan van aanpak zand uit baggerspecie» opgesteld. In dit plan is opgenomen dat door middel van een aantal proefprojecten praktijkervaring wordt opgedaan met zandscheiding. Daarnaast worden bij de voorbereiding van grootschalige stortplaatsen voor baggerspecie ook de mogelijkheden van verwerken onderzocht en uitgevoerd. Bij de verschillende verwerkingsprojecten speelt het projectbureau Hergebruik Baggerspecie van Rijkswaterstaat (PHB) een faciliterende rol. Het PHB concentreert zich daarbij op de randvoorwaarden en mogelijkheden voor de afzet van het product dat na verwerking wordt verkregen.

Ook de waterschappen hebben initiatieven genomen. Zij hebben regionale samenwerkingsverbanden ingesteld, die tot doel hebben activiteiten voor het verwerken (en storten) van baggerspecie te initiëren en op elkaar af te stemmen. Deze regionale samenwerkingsverbanden worden ondersteund door de Unie van Waterschappen.

Verder moet genoemd worden het POSW, waarin de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de ministeries van VROM en van V&W, het Service Centrum Grondreiniging en het bedrijfsleven participeren. Het POSW had tot doel de mogelijkheden voor reinigings- en verwerkingsmethodes te onderzoeken. Een eerste fase die liep van 1989 tot 1991, werd afgesloten met een selectie van veelbelovende technieken. De tweede fase had tot doel te toetsen of deze operationeel gemaakt zouden kunnen worden. De technische toepasbaarheid diende in de praktijk aangetoond te worden. In deze fase werd ook de technische haalbaarheid onderzocht van grootschalige toepassing mede ter uitvoering van de beleidsdoelstelling om in 2000 20% verontreinigde baggerspecie te verwerken. Het formuleren van beleidsmatige randvoorwaarden behoorde niet tot de doelstelling van POSW. De resultaten van POSW zijn wel van belang voor het landelijke beleid inzake waterbodemonverontreiniging en de reiniging en verwerking van vrijkomende verontreinigde baggerspecie. De activiteiten van PHB en POSW zullen worden voortgezet in een breder opgezet Advies- en Kenniscentrum waterbodems (AKWA), tot de oprichting waarvan een aantal Technisch Wetenschappelijke Diensten van Rijkswaterstaat dit jaar het initiatief genomen heeft. Het AKWA zal zorgen voor optimale inzet van kennis en voor het beantwoorden van beleidsvragen en vragen vanuit de beheerspraktijk.

In de periode 1993–1996 zijn door de regionale directies van Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen een aantal concrete projecten voor het verwerken van baggerspecie uitgevoerd. Bijgaande tabel geeft hiervan een overzicht. De tabel is ontleend aan het eerdergenoemde rapport Evaluatie beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie. Per project is de

initiatiefnemende overheid, de locatie, de toegepaste verwerkings-techniek, de capaciteit en het jaar van uitvoering weergegeven. Een aantal projecten is uitgevoerd in het kader van het eerdergenoemde POSW.

Tabel 5.1 Overzicht van proefprojecten voor de verwerking van baggerspecie. Per project is de initiatiefnemende overheid, de locatie, de toegepaste verwerkingstechniek, de capaciteit en het jaar van uitvoering weergegeven.

Initiatiefnemer	Locatie	Verwerkings-techniek	Capaciteit	Jaar van uitvoering
Structurele verwerkingscapaciteit				
Samenwerkingsverband Noord-Nederland	Leeuwarden	fractiescheiding, biodegradatie flotatie	25 000 m ³ /jaar	1997 e.v.
Particulier	Derde Merwedehaven	zandscheiding	50–200 000 m ³ /jaar ¹	1997 e.v.
Gemeente Rotterdam/RWS	Slufter	zandscheiding (depot)	150 000 m ³ /jaar	1996 e.v.
Provincie Zeeland	Dekkerspolder	flotatie	4 000 m ³ /jaar	1996 e.v.
Gemeente Rotterdam/RWS	Slufter	zandscheiding (hydrocyclage)	300 000 m ³ /jaar	1997 e.v.
Eénmalige projecten				
Gemeente Rotterdam/RWS	Slufter	zandscheiding (depot)	15 000 m ³	1993
			28 400 m ³	1994
Waterschap Regge en Dinkel	Midden-Regge	zandscheiding (depot)	310 000 m ³	1993
	Bornse Beek	zandscheiding	70 000 m ³	1994
Provincie Noord-Holland	Lange Vliet	biodegradatie	< 10 000 m ³	1994–1996
RWS	Haven Elburg	zandscheiding	38 130 m ³	1994
RWS	Zuid-Willemsvaart	zandscheiding	50 000 m ³	1994/1995
RWS	Kribvak	zandscheiding, thermische immobilisatie	1 000 m ³	1994/1995
RWS	Nieuwe Merwede	immobilisatie		
RWS	Kreekraksluizen	landfarming	10 000 m ³	1995–1997
RWS	Petroleumhaven Amsterdam	biologische reiniging	5 000 m ³	1996
Zuiveringsschap Drenthe, Provincie Drenthe, RWS	kanaal Coevorden	zandscheiding	1 500 m ³	1996–1997

¹ Capaciteit uit de vergunningsaanvraag; op dit moment wordt gewerkt met een gedoog-beschikking.

Indien de structurele verwerkingscapaciteit in 1997 wordt afgezet tegen de totale hoeveelheid klasse 2, 3 en 4, dan kan thans circa 5% worden verwerkt. Indien de structurele verwerkingscapaciteit in 1997 wordt afgezet tegen de niet-verspreidbare baggerspecie (een deel van klasse 2, en klasse 3 en 4) dan kan thans circa 8% van de niet-verspreidbare specie worden verwerkt. Genoemde percentages hebben alleen betrekking op de structurele capaciteit. De percentages zullen in de praktijk hoger uitvallen, omdat de verwerking van baggerspecie dikwijls plaatsvindt in een tijdelijke verwerkingsinrichting.

Conform de aanbeveling in het evaluatierapport van het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie is in overleg tussen de betrokken overheden besloten dat onder de verwerkingsdoelstelling van 20% ook het toepassen van baggerspecie valt. Ten tijde van het ontstaan van de verwerkingsdoelstelling in 1993 was de (directe) toepassing van baggerspecie niet of nauwelijks in beeld. Onder andere door het van kracht worden van het Bouwstoffenbesluit en het stimuleren van het gebruik van baggerspecie als bouwstof door o.a. het PHB is de verwachting dat een toenemend deel van de vrijkomende baggerspecie als bouwstof zal worden gebruikt. Op deze wijze kan voor wat betreft de niet-verspreidbare specie toch voldaan worden aan een belangrijke achterliggende gedachte van de verwerkingsdoelstelling, namelijk het beperken van de te storten hoeveelheid baggerspecie.

In 1996 heeft de Unie van Waterschappen voor de derde maal een enquête onder haar leden gehouden, waarbij over de hoeveelheden, de kwaliteit en de bestemming van de gebaggerde specie in het afgelopen jaar wordt gerapporteerd. Uit de enquête over het jaar 1996 blijkt dat 28% van alle in dat jaar vrijgekomen niet-verspreidbare specie een andere bestemming krijgt dan storten, dat wil zeggen wordt verwerkt of wordt toegepast in werken. Eveneens positief is de constatering van de Unie dat

in 1996 de kostprijs van verwerken daalde en kwam te liggen onder de kostprijs van storten. Deze kostprijs is overigens op zich zelf relatief hoog, omdat waterschappen vaak zijn aangewezen op kleinere stortplaatsen die niet specifiek zijn aangewezen voor het storten van baggerspecie. De (proef)projecten met betrekking tot verwerking van verontreinigde baggerspecie hebben waardevolle ervaringen op technisch, organisatorisch en procedureel gebied opgeleverd. De belangrijkste ervaringen kunnen als volgt samengevat worden:

- Per project moeten afspraken over financiering en organisatie worden gemaakt. Aangezien hierbij in veel gevallen meerdere partijen betrokken zijn, vergt dit veel tijd en energie.
- Voor het opzetten van verwerkingscapaciteit moet een aantal (langdurige) procedures doorlopen worden: milieu-effectrapportage, vergunningverlening Wet milieubeheer en Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Hierdoor is in een aantal situaties (grote) vertraging opgetreden. Dit punt knelt met name bij eenmalige, kleine verwerkingsprojecten.
- Het maatschappelijk draagvlak voor het realiseren van verwerkingsinstallaties is over het algemeen gering, waardoor een lange proceduretijd nodig is. Daarbij komt dat initiatiefnemers van verwerkingsinstallaties in de regel afhankelijk zijn van faciliteiten voor de verwijdering van reststromen (stortplaatsen). Ook dit is een reden waarom de feitelijke verwerking in een aantal gevallen is vertraagd.

De resultaten van de evaluatie van de Bestuurlijke afspraken verwerking baggerspecie, waarop hiervoor nader is ingegaan, ondersteunen naar ons oordeel de door het kabinet gemaakte keuze om de tijdelijke vrijstelling van afvalstoffenbelasting van alle baggerspecie te verlengen. Immers, er is duidelijk een begin gemaakt met een structurele aanpak van de verwerking. Bij de bepaling van de benodigde stortcapaciteit wordt reeds vooraf rekening gehouden met de beleidsdoelstelling om in het jaar 2000 20% van de baggerspecie te reinigen. Het uitbouwen van de infrastructuur kost echter tijd. Voor de realisatie van de bestuurlijke afspraken is de periode 1995-2000 overeengekomen. Dat nog niet overal afspraken over verwerking zijn gemaakt heeft met name organisatorische en procedurele redenen, die op lokaal of regionaal niveau zullen moeten worden opgelost. Gelet op de stand van zaken en de verwachtingen voor de naaste toekomst acht het kabinet een intensivering van de bestuurlijke afspraken niet nodig en niet gewenst.

Op de vragen van de leden van de fractie van de RPF waarom er nog geen criteria zijn waarom de verwerking van baggerspecie zich na drie jaar nog steeds in het stadium van proefprojecten bevindt, zijn wij reeds ingegaan bij de beantwoording van de door de leden van de fractie van D66 gestelde vragen ter zake.

De leden van de fractie van de RPF vragen welke garanties er zijn dat in 2000 de tijd van de proefprojecten voorbij is zodat de reinigbare verontreinigde baggerspecie belastbaar wordt. Welke extra impuls verwacht het kabinet van deze wetswijziging?

Naar onze verwachting bestaat de impuls die van de onderhavige wetswijziging zal uitgaan uit het bieden van de benodigde ruimte aan de betrokken aanbieders van verontreinigde baggerspecie om de bestuurlijke afspraken met betrekking tot verwerking te realiseren binnen de daarvoor afgesproken termijn.

De leden van de fractie van de RPF vragen voorts waarom in de begroting geen rekening is gehouden met het vervallen van de tijdelijke algehele vrijstelling.

De reden daarvan is dat, wegens het ontbreken van verwerkingsmethoden van baggerspecie en het ontbreken van reinigingsinstallaties anders dan in proefopstellingen, er ten tijde van de opstelling van de begroting in

feite nog geen uitzicht was op de mogelijkheid om baggerspecie te reinigen, anders dan in het kader van een proefproject. Op grond daarvan moet alle baggerspecie als niet-reinigbaar worden aangemerkt. Voor niet-reinigbare baggerspecie geldt een permanente vrijstelling. Een opbrengst was derhalve niet te verwachten en is daarom ook niet in de begroting opgenomen. Daar komt nog bij dat er alleen opbrengst te verwachten is indien de als reingbaar aangemerkte verontreinigde baggerspecie niet gereinigd wordt, maar in plaats daarvan gestort wordt. Het vervallen van de algehele vrijstelling zou, zo antwoorden wij de leden van de RPF-fractie op een vraag ter zake, een negatieve uitwerking kunnen hebben op reeds lopende initiatieven tot operationalisering van bestaande verwerkingstechnieken, waaromtrent bestuurlijke afspraken zijn gemaakt onder andere met betrekking tot het daadwerkelijk aanbieden van baggerspecie. De vraag of het heffen van belasting zou leiden tot verdere stimulering van meer geavanceerde verwerkingstechnieken, is niet eenduidig te beantwoorden, omdat dit van vele factoren, zoals de kosten van die technieken, afhankelijk is. Overigens zou de verdere ontwikkeling van meer geavanceerde verwerking ook mogelijk gemaakt kunnen worden door directe investeringen van waterbeheerders.

De leden van de fractie van de SP zetten vraagtekens bij de motivering van het wetsvoorstel, inhoudende dat verwerkingsmethoden voor vervuilde baggerspecie nog niet beschikbaar zijn. Zij vragen of dit niet strijdig is met de conclusies van het POSW en de aanbiedingsbrief gedateerd 27 mei 1997 van de Minister van Verkeer en Waterstaat bij dit rapport. In die brief zegt zij dat verwerken technisch mogelijk is en dat beleidsdoelstellingen kunnen worden gehaald, zij het dat dit afhankelijk is van de aard van de specie. Voorts geeft zij in de brief aan dat de kostenverschillen tussen verwerkingsscenario's en stortscenario's beperkt zijn. In het POSW-programma zijn een aantal meer of minder geavanceerde verwerkingsmethoden onderzocht en enkele zijn op pilot-schaal ook uitgetoet. De technische beschikbaarheid van een bepaald verwerkingsprocédé betekent nog niet dat dit algemeen toepasbaar is. Er zijn afzonderlijke initiatieven voor nodig om een methode operationeel te maken.

De leden van de fractie van de SP merken op dat het juist gezien de grote problemen om grootschalige depots voor de berging van vervuild slib te realiseren ook minder voor de hand ligt om de drempel voor verwerkingsmethodes te verhogen. Deze leden vragen hoe de regering denkt te voorkomen dat de reinigingsdoelstelling verder uit beeld verdwijnt. In het kader van het POSW zijn een aantal toekomstscenario's ontwikkeld om na te gaan wat de haalbaarheid van grootschalige verwerking van baggerspecie is. Zoals hiervoor reeds vermeld, heeft het kabinet in het regeringsvoornemen vierde Nota waterhuishouding mede op basis van de POSW-studie aangegeven dat de aandacht bij verwerken van baggerspecie in het bijzonder wordt gericht op de toepassing van eenvoudige technieken, zoals zandscheiding. Verdergaande verwerkingstechnieken, zoals thermische reiniging waarnaar de leden van de SP-fractie in het bijzonder vragen, komen vanwege de kostenrendementsverhouding naar het oordeel van het kabinet voorlopig niet voor grootschalige toepassing in aanmerking. De invulling van de bestuurlijke afspraken zal derhalve ook in de periode 1997-2000 bestaan uit het toepassen van eenvoudige technieken.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer