

Vergaderjaar 2000–2001

18 106

Voortgang rivierdijkversterkingen

Nr. 109

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER-STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2001

Inleiding

U heeft inmiddels via de pers kunnen vernemen dat de onderhandelingen met het Consortium Grensmaas zijn afgebroken. Door middel van deze brief wil ik graag de door mij en de convenantpartners (het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincie Limburg) bewandelde weg toelichten en tevens aangeven waarom we als partners uiteindelijk hebben gemeend om de onderhandelingen te moeten afbreken. Tenslotte wordt aangegeven hoe we het Grensmaasproject zullen vervolgen.

Schets van het project Grensmaas

Alvorens in te gaan op de actuele ontwikkelingen rond het project Grensmaas wordt eerst kort in herinnering geroepen wat het project Grensmaas inhoudt. De Grensmaas is het onbevaarbare deel van de Maas, gelegen tussen Maastricht en Roosteren. Voor de Grensmaas zijn doelstellingen geformuleerd op het gebied van hoogwaterbescherming, natuurontwikkeling en delfstoffenwinning. De Grensmaas is een deelproject van het project De Maaswerken (dat daarnaast ook de deelprojecten Zandmaas en Maasroute omvat).

De studie naar en de uitvoering van het project De Maaswerken is ondergebracht bij de projectorganisatie De Maaswerken. Deze projectorganisatie is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de provincie Limburg.

Voor de uitvoering van het deelproject Grensmaas is het uitgangspunt van budgetneutraliteit geformuleerd. De grote hoeveelheden winbare delfstoffen in het deelproject Grensmaas enerzijds en het taakstellende karakter van het budget voor De Maaswerken anderzijds maken dat er met het uitgangspunt budgetneutraliteit voor de Grensmaas voor het deel-

project Zandmaas de grootst mogelijke budgetruimte beschikbaar is. Wel is binnen het totaal voor De Maaswerken beschikbare V&W-budget (totaalbudget is 790 mln gulden, prijspeil 1998, en daarmee circa 1/3 van het totale DGR-budget) voor de voorbereiding, begeleiding en toezicht op het deelproject Grensmaas een bedrag van 110 mln gulden (prijspeil 1998) geormerkt.

De bewandelde weg

In bijlage 1 bij deze brief is een historisch overzicht over de Grensmaas-ontwikkelingen opgenomen. Kortheidshalve vermeld ik hier alleen de hoofdzaken uit het onderhandelingstraject. Vooraf past nog wel de kanttekening dat de onderhandelingen aan de zijde van de convenantpartners gevoerd zijn door ambtelijke delegaties onder de uitdrukkelijke en expliciete conditie dat zij zelf de partijen niet kunnen binden en dat dus een eventueel onderhandelingsresultaat bestuurlijke instemming behoeft:

- In 1998 is gestart met besprekingen tussen De Maaswerken en een aantal grondeigenaren.
- Dit heeft op 1 juli 1999 geleid tot de ondertekening van een protocol tussen de betrokken overheden en een aantal private partijen. Dit protocol is eind 1999 verlengd.
- Medio 2000 hebben de private partijen zich officieel verenigd in het Consortium Grensmaas, bestaande uit Geo-Control B.V., Exploitatiemaatschappij L'Ortye Stein B.V., Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland, Boskalis B.V., HAM-Van Oord-Werkendam B.V., Ballast Nedam Baggeren B.V. en Van den Biggelaar Aannemingsbedrijf B.V..
- Eind 2000/begin 2001 is er een akkoord op hoofdlijnen bereikt. Ter bekostiging van dit plan was voorzien in de winning van 66 mln ton delfstoffen; om dit mogelijk te maken, had de provinciale onderhandelaar ingestemd met de verruiming van de grindcontour. Het voorstel van dhr. Blom (onafhankelijk voorzitter onderhandelingen) werd door zowel de onderhandelingsdelegaties van de overheid als het Consortium Grensmaas BV onderschreven.
- Bij het akkoord op hoofdlijnen is een aantal belangrijke risico's gesignaleerd die nadere uitwerking behoeft, te weten: juridische risico's (aanbestedingsrechtelijk, mededingingsrechtelijk) en financiële risico's.
- Na de presentatie van het akkoord op de hoofdlijnen is er in Limburg veel maatschappelijke onrust ontstaan over de hoeveelheden te winnen grind en de daarmee gepaard gaande hinder en overlast. Met name in Schipperskerk, Aan de Maas en Voulwames (in de directe nabijheid van dekgrondbergingen en verwerkingslocaties gelegen) wordt sterk gevreesd voor veel en met name ook langdurige overlast tijdens de uitvoering van het Grensmaasplan. Dit heeft in niet geringe mate de houding van de provincie voor het vervolgtraject bepaald en heeft geleid tot het (tijdelijke) afstand nemen door Natuurmonumenten van het Consortium Grensmaas BV (dit is overigens in een later overleg tussen de staatssecretarissen van LNV, V&W en de directeur Natuurmonumenten besproken en er zijn condities geformuleerd voor de terugkeer van Natuurmonumenten).
- Het akkoord op hoofdlijnen is vervolgens in een nadere onderhandelingsronde uitgewerkt in het Programma van Eisen, het Referentie-Ontwerp, en het Referentie-Uitvoeringsplan voor de Grensmaas.

Al met al is sprake geweest van een langdurig onderhandelingsproces. Op het moment dat er een impasse was ontstaan, heeft de heer Blom als onafhankelijk voorzitter het onderhandelingsproces toch weer vlot kunnen trekken en heeft daarbij menig probleem kunnen oplossen. Desondanks resteren er ook aan het eind van het onderhandelingstraject verschillende

belangrijke obstakels die een positieve afronding van de onderhandelingen in de weg staan, waarover hieronder meer.

Het onderhandelingsresultaat

Op 1 juni 2001 zijn door de heer Blom de resultaten van de bovengenoemde nadere onderhandelingsronde gepresenteerd. Uit de presentatie bleek dat:

- Er tussen partijen forse verschillen van inzicht bestaan ten aanzien van de aanbestedingsrechtelijke problematiek.
- Er over de risicoverdeling tussen overheden enerzijds en het Consortium Grensmaas anderzijds op belangrijke punten geen overeenstemming bestaat.
- Er over de aard en omvang van diverse schadevergoedingsregelingen geen overeenstemming bestaat.
- Er nog geen oplossing beschikbaar is voor een financieel probleem van circa 70 mln.

Naar aanleiding van de presentatie van de heer Blom is de provincie op 5 juni 2001 met een brief gekomen waarin veel bezwaren zijn geuit tegen het voorliggende plan en de in dat verband nog geopperde optimalisatievoorstellen. De provincie onderschrijft een aantal van de hierboven gemenoteerde zorgen met betrekking tot de financiële en juridische risico's en voert daarnaast met name bezwaren aan tegen die onderdelen uit het resultaat die het maatschappelijk draagvlak aantasten.

In het bestuurlijk overleg van 13 juni 2001 heeft de provincie aangegeven problemen te hebben met de omvang van de grindwinning (en de daarmee gepaard gaande hinder en overlast) zoals voorzien in het door de heer Blom voorgelegde concept voor een uitvoeringsovereenkomst. Ook de tijdens dit bestuurlijk overleg gepresenteerde nadere voorstellen tot afslanking van het project waren voor de provincie niet aanvaardbaar.

In het bestuurlijk overleg van 13 juni is door de convenantpartners geconcludeerd dat de uiteindelijk resterende verschillen tussen overheden en Consortium te groot zijn om in redelijkheid te verwachten dat een vervolgonderhandeling alsnog tot een voor de convenantpartners bevredigend resultaat kan leiden. We hebben daarom op 13 juni 2001 als convenantpartners gezamenlijk besloten tot het stopzetten van de onderhandelingen met het Consortium Grensmaas. U heeft hiervan in de pers kunnen lezen.

Vervolg

Mede in het licht van het ontbrekende draagvlak voor de huidige Grensmaas-plannen bij en in de provincie, heb ik nu de provincie Limburg gevraagd zelf te komen met voorstellen voor een aanpak van de Grensmaas die kunnen rekenen op een groter draagvlak bij de Limburgse bevolking. Daarbij kan uiteraard gebruik gemaakt worden van de studieresultaten uit de onderhandelingsfase.

De provincie Limburg gaat nu, in samenspraak met de regio, aan de slag met de ontwikkeling van een nieuw plan. Uitgangspunt van het nieuwe plan blijft een integrale aanpak. Afgesproken is dat het plan voldoet aan de voorwaarden hoogwaterbescherming en budgetneutraliteit. Zodra dit nieuwe plan beschikbaar is, zal dit aan de convenantpartners worden voorgelegd.

Ik hoop u met deze brief voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd. Ik zal, zodra daartoe aanleiding is, u op de hoogte stellen van de verdere ontwikkelingen rondom de Grensmaas.

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

In het navolgende is allereerst opgenomen een algemeen overzicht van de belangrijkste afspraken en mijlpalen ter zake van het project De Maaswerken. In het tweede en derde gedeelte is het meer toegespitst op de Zandmaas respectievelijk Grensmaas.

De Maaswerken algemeen:

1. In 1990 is er een *bestuursovereenkomst* gesloten tussen V&W en de provincie Limburg waarin is opgenomen dat de provincie Limburg, naast de huidige grindwingebieden en het gebied Stevol, een gebied of gebieden zal aanwijzen waar tot *maximaal 35 mln ton grind* ter voorziening van de nationale landelijke grindwinbehoefte zal kunnen worden gewonnen.
2. Naar aanleiding van het hoogwater van 1993 heeft de Commissie Watersnood Maas geadviseerd over een betere hoogwaterbescherming langs de Maas.
3. Direct na het hoogwater van 1995 heeft het Kabinet besloten om variant 2B van het advies van de commissie-Boertien-2 versneld, namelijk voor 2006, en in combinatie met beperkte natuurontwikkeling uit te voeren. Onderdeel van deze variant is de aanleg van kades in 1995/1996 om de achter de kades gelegen bevolkingscentra op korte termijn een eerste bescherming te bieden.
4. In 1997 is er een *Bestuursovereenkomst Maasproject* getekend tussen V&W, LNV en de provincie Limburg. In die bestuursovereenkomst is qua hoofdlijnen het volgende geregeld:
 - Er is een *projectorganisatie De Maaswerken* in het leven geroepen die tot doel heeft de geïntegreerde voorbereiding en uitvoering van het project De Maaswerken (bestaande uit de deelprojecten Grensmaas, Zandmaas en Maasroute).
 - De *eindverantwoordelijkheid* (ook de financiële) voor het project is neergelegd bij V&W.
 - de *doelstellingen* van de Maasplannen zijn gericht op:
 - het door rivierverruiming verlagen van de hoogwaterstanden in de Maas, met als maatstaf dat in 2005 de gebieden die door de op basis van de Deltawet Grote Rivieren aangelegde kaden zijn beschermd, een kans op overstroming lopen van 1:250 per jaar. Deze doelstelling is leidend in de periode tot 2006 (NOTA BENE: de beschermingsdoelstelling is in 1998 geconcretiseerd in die zin dat er een inspanningsverplichting bestaat dat per 2006 de beschermingsdoelstelling voor 70–80%, en uiterlijk in 2015 voor 100% gerealiseerd dient te zijn;
 - het in samenhang hiermee tot 2010 à 2015 tot ontwikkeling brengen van tenminste 1000 ha. natuur binnen het Grensmaasgebied, gekoppeld aan ecologisch herstel van de rivier;
 - het daarnaast in de periode tot 2010 à 2015 realiseren van een beperkte natuurontwikkeling in de Zandmaas.

Ten tijde van het sluiten van de bestuursovereenkomst waren er *geen budgetten beschikbaar* voor de uitvoering van de Maasplannen.
5. Enkele maanden na het sluiten van de bestuursovereenkomst is in het kader van de vierde Nota Waterhuishouding door de toenmalige Minister van V&W (Jorritsma) *aanvankelijk f 560 miljoen* gereserveerd voor de uitvoering van De Maaswerken. *Uiteindelijk* is er voor de uitvoering van De Maaswerken een *taakstellend budget van 790 mln (prijspeil 1998) op tafel gekomen*.
6. *680 mln* (prijspeil 1998) van het taakstellend budget is geormerkt voor de uitvoering van de *Zandmaas*. Gelet op de forse mogelijkheden tot delfstoffenwinning in het Grensmaasgebied is voor de uitvoering van

het deelproject Grensmaas de randvoorwaarde van budgetneutraliteit geformuleerd. Wel is voor de voorbereiding en begeleiding van en het toezicht op deelproject *Grensmaas* een bedrag van 110 mln gulden gereserveerd.

De Zandmaas in het bijzonder:

7. Het voor de Zandmaas gereserveerde, taakstellende budget heeft geleid tot de zogenaamde tweepakkettenbenadering. In pakket I zijn die maatregelen opgenomen waarvoor budget beschikbaar is; in pakket II ligt het zwaartepunt bij die maatregelen die zien op hoogwaterbescherming. In pakket III zijn de nog resterende maatregelen hoogwaterbescherming alsmede een groot aantal maatregelen gericht op natuurontwikkeling opgenomen (voor de financiering van pakket III is door LNV een ICES-claim ingediend, welke claim door V&W wordt ondersteund).
8. In genoemde pakketten is na het beschikbaar komen van nieuwe rivierkundige modelberekeningen nog fors geschoven omdat op basis van die berekeningen geconcludeerd moest worden dat alleen rivierverruimende maatregelen niet tot het gewenste hoogwaterbeschermingsniveau (van 1:250 achter de kaden) zou leiden. Daarop is in pakket I een aantal kadeverhogingen en -aanpassingen opgenomen.
9. Voor de Zandmaas en Maasroute wordt een tracéwetprocedure doorlopen. In oktober 2000 is in het kader van die procedure het standpunt Zandmaas/Maasroute naar buiten gebracht. Wel is daarbij, als gevolg van de jurisprudentie van de Raad van State inzake de Tracéwet, een deel van de maatregelen buiten de tracéwetprocedure gebracht. Voor deze maatregelen wordt het reguliere ruimtelijk ordeningsspoor doorlopen (streek- en bestemmingsplan).
10. In het tracéwetstandpunt is over de doelstelling «bescherming tegen hoogwater» en de daaruit afgeleide uitvoeringsprioriteiten het volgende gezegd: In het Deltaplan Grote Rivieren is als doelstelling geformuleerd dat langs de onbedijkte Maas een beschermingsniveau gerealiseerd dient te worden van 1:250 per jaar achter de kaden. Met de uitvoering van het maatregelenpakket Zandmaas is aan het einde van de periode 2002–2014 deze beschermingsdoelstelling nagenoeg geheel (92%) gerealiseerd. Dit beschermingsniveau wordt bereikt door rivierverruimende maatregelen en kadeverhoging. Hierbij worden de volgende meetmomenten onderscheiden:
 - **2006 – tussendoelstelling** Door de kadeverhogingen bij de bevolkingscentra Roermond, Venlo en Gennep als eerste uit te voeren is het mogelijk om reeds in het jaar 2006 de **beschermingsdoelstelling voor 70%** gerealiseerd te hebben.
 - **2006 – 2010** In de periode 2006 – 2010 worden rivierverruimende maatregelen uitgevoerd. Deze maatregelen bestaan uit verdieping, verbreding en de aanleg van hoogwatergeulen. De voorbereiding van deze maatregelen vindt reeds plaats voor 2006.
 - **2011 – 2014** In de periode 2011 – 2014 worden de resterende rivierverruimende maatregelen en kadeverhoging uitgevoerd. Hierbij geldt dat opnieuw beoordeeld zal worden op basis van voortschrijdend inzicht in de effecten van de rivierverruimende maatregelen in welke mate en over welke trajecten kadeverhoging nog noodzakelijk is. Aan het eind van de uitvoeringsperiode is in het Zandmaasgebied voor 92% van de bevolking een hoogwaterbescherming op het niveau van 1:250 gerealiseerd.
11. Begin 2001 is het ontwerp-tracébesluit Zandmaas/Maasroute gepubliceerd. De inspraak over dat document wordt voor de zomer afgerond en tracébesluit staat gepland voor het eind van dit jaar.
12. Inmiddels is, in aanvulling op het hiervoor beschreven standpunt, aan de bevolking van Limburg de garantie afgegeven dat aan het eind van

de uitvoeringsperiode 100% (in plaats van 92%) hoogwaterbescherming zal worden gerealiseerd voor de bewoners achter de kaden.

De Grensmaas in het bijzonder:

- In opdracht van de provincie Limburg voerde Bureau Strooming in **1990/1991** een onderzoek uit naar de mogelijkheden om grindwinning langs de Limburgse Maas te combineren met natuurontwikkeling. De resultaten van het onderzoek van **bureau Strooming** werden vastgelegd in het **rapport «Toekomst voor een grindrivier»**. In dit rapport werden de drie basisprincipes voor de Grensmaas – stroomgeulverbreding, weerdverlaging en de aanleg van kleischermen (tegenwoordig dekgrondberging genoemd) – opgenomen. De uitwerking van deze basisprincipes voor twaalf locaties aan Nederlandse zijde van de Grensmaas wordt het Concept Strooming genoemd.
- Met als uitgangspunt het Concept Strooming besloten de ministeries van **V&W en LNV en de provincie Limburg** in **1992** om voor het Grensmaasgebied een **gezamenlijk plan** op te stellen. Dit voornemen werd vastgelegd in een intentieverklaring.
- Aangezien grensoverschrijdende effecten nadrukkelijk een rol spelen in het Grensmaasgebied is in **1994** een verklaring getekend tussen de Vlaamse en Nederlandse overheid waarin de intentie is uitgesproken om in gezamenlijk overleg de structuur en inrichting van de Grensmaas te bepalen.
- In **1995** werd, op basis van het Deltaplan Grote Rivieren, aan de doelstellingen natuurontwikkeling en grindwinning de doelstelling hoogwaterbescherming toegevoegd.
- In **1998** wordt het uitgewerkte plan, de Voorkeursaanpak genaamd, gepresenteerd in het ontwerp-Streekplan en Milieueffectrapport Grensmaas. Deze procedure wordt in de loop van 1998 door de provincie Limburg opgeschort in afwachting van het antwoord op de vraag of het voorliggende plan budgettair neutraal uitgevoerd kan worden. De onderhandelingen met potentiële uitvoerders gaan dan officieel van start.
- Sinds **1998** worden, in het kader van mogelijke **«zelfrealisatie»**, onderhandelingen gevoerd over de aanpak van de Grensmaas. Deze onderhandelingen vinden, op basis van de Leidraad Deelneming Uitvoering Grensmaasproject, plaats tussen overheden (ministeries van V&W en LNV en de Provincie Limburg) en grindproducenten, aannemers en de Vereniging Natuurmonumenten (sinds 16 juni 2000 verenigd in het Consortium Grensmaas BV).
- De doelstellingen die als kader voor de onderhandelingen zijn meegegeven luiden als volgt:
 - het door rivierverruiming verlagen van de hoogwaterstanden in de Maas met als maatstaf dat in 2015 de gebieden, die door de op basis van de Deltawet Grote Rivieren aangelegde kaden zijn beschermd, een kans op overstrooming lopen van 1:250 per jaar;
 - het, in de periode tot 2015, tot ontwikkeling brengen van tenminste 1000 ha natuur binnen het Grensmaasgebied. Deze natuurontwikkeling is gekoppeld aan het ecologisch herstel van de rivier zoals vastgelegd in de intentieverklaring van 1992;
 - het, in combinatie met natuurontwikkeling in het Maasdal, winnen van minimaal 35 miljoen ton grind voor de nationale behoefte (of zoveel meer als nodig om het project te realiseren);
 - bovendien zijn integrale en budgettair neutrale uitvoering van het Grensmaasproject als randvoorwaarden voor de onderhandelingen gesteld.
- Op **1 juli 1999** is er een protocol gesloten tussen een aantal private partijen en de Staat der Nederlanden. Het protocol is verlengd tot 1 juni 2000.

- **Eind 2000/begin 2001** is er, na een lange tijd van onderhandelingen een akkoord op hoofdlijnen bereikt voor een publiek-private uitvoering van het Grensmaasplan. Ter bekostiging van dit plan was voorzien in de winning van 66 mln ton delfstoffen; om dit mogelijk te maken, had de provinciale onderhandelaar ingestemd met de verruiming van de grindcontour. Het voorstel van dhr. Blom (voorzitter onderhandelingen) werd door zowel de onderhandelingsdelegaties van de overheid als het Consortium Grensmaas BV onderschreven.
- Bij het akkoord op hoofdlijnen is een aantal belangrijke risico's gesignaleerd die nadere uitwerking behoeften, te weten: juridische risico's (aanbestedingsrechtelijk, mededingingsrechtelijk) en financiële risico's.
- Na de presentatie van het akkoord op de hoofdlijnen is er in Limburg veel maatschappelijke onrust ontstaan over de hoeveelheden te winnen grind en de daarmee gepaard gaande hinder en overlast. Met name in Schipperskerk, Aan de Maas en Voulwames (in de directe nabijheid van dekgrondbergingen en verwerkingslocaties gelegen) wordt sterk gevreesd voor veel en met name ook langdurige overlast tijdens de uitvoering van het Grensmaasplan. Dit heeft in niet geringe mate de houding van de provincie voor het vervolgtraject bepaald en heeft geleid tot het (tijdelijke) afstand nemen door Natuurmonumenten van het Consortium Grensmaas BV (dit is in een later overleg met staatssecretarissen van LNV, V&W en de directeur Natuurmonumenten besproken en er zijn condities geformuleerd voor de terugkeer van Natuurmonumenten).
- Het akkoord op hoofdlijnen is vervolgens in een nadere onderhandelingsronde uitgewerkt in het Programma van Eisen, het Referentie-Ontwerp, en het Referentie-Uitvoeringsplan voor de Grensmaas.
- Op **1 juni** jongstleden zijn door dhr. Blom de resultaten van deze nadere onderhandelingsronde gepresenteerd. Uit de presentatie bleek dat er ieder geval nog een probleem van een kleine 70 mln moet worden opgelost. Daartoe is afgesproken dat er nog zou worden gekeken naar optimaliserings- en afslankingsvoorstellen. Bovendien heeft dhr. Blom het aanbestedingsrechtelijke probleem buiten beschouwing gelaten bij de presentatie van de onderhandelingsresultaten en heeft dat gemarkeerd als een separaat te adresseren probleem.
- De provincie is op **5 juni** jongstleden naar aanleiding van de presentatie met een brief gekomen waarin veel bezwaren zijn geuit en waarbij de risico's voortvloeiend uit het onderhandelingsresultaat geheel bij de rijksoverheid worden neergelegd.
- In het met betrekking tot de thans voorliggende concept-uitvoeringsovereenkomst uitgebrachte advies ontraadt de landsadvocaat ondertekening met klem.
- Op **13 juni** jongstleden is er bestuurlijk overleg tussen de convenantpartners geweest om te praten over de nu ontstane situatie. Gezamenlijk is geconcludeerd dat de uiteindelijk resterende verschillen tussen partijen te groot zijn om in redelijkheid te verwachten dat een vervolgonderhandeling alsnog tot een voor de convenantpartners bevredigend resultaat kan leiden. Afgesproken is dat de provincie nu, in samenspraak met de regio, een nieuw plan zal ontwikkelen dat op meer draagvlak moet kunnen rekenen.