

ADVIES VAN DE STUURGROEP  
**‘EXTERN ONDERZOEK  
PRIVATISERING RIJKS BAGGERDEPOTS’**  
AAN DE STAATSSECRETARIS VAN  
VERKEER EN WATERSTAAT

eind versie

4 oktober 2007

## Inhoud

<u>HOOFDSTUK 2: ADVIES, CONCLUSIES en AANBEVELINGEN.....</u>	<u>5</u>
<u>  2.1 Advies van de stuurgroep aan de Staatssecretaris:.....</u>	<u>5</u>
<u>  2.2 Conclusie van de stuurgroep:.....</u>	<u>5</u>
<u>    2.2.1 Conclusie van de stuurgroep over privatisering:.....</u>	<u>5</u>
<u>HOOFDSTUK 1: INLEIDING.....</u>	<u>3</u>
<u>  2.3 Aanbevelingen.....</u>	<u>7</u>
<u>HOOFDSTUK 3: OVERWEGINGEN.....</u>	<u>9</u>
<u>  3.1 Algemene overwegingen:.....</u>	<u>9</u>
<u>  3.2 Overwegingen rond de markt voor bergen van baggerspecie:.....</u>	<u>9</u>
<u>  3.3 Overwegingen rond de tariefstelling, de hoogte van de kosten van bergen, vraag naar en aanbod van bergingscapaciteit, alsmede beletselen voor “level playing field” voor bergen:.....</u>	<u>10</u>
<u>  3.4 Overwegingen rond privatisering, strategische voorraad en restcapaciteit:.....</u>	<u>11</u>
<u>HOOFDSTUK 4: BEANTWOORDING VIJF VRAGEN.....</u>	<u>13</u>
<u>  4.1 Beantwoording vijf vragen.....</u>	<u>13</u>
<u>  4.2 Beantwoording vraag vaste commissie Verkeer en Waterstaat.....</u>	<u>13</u>

-

## Bijlagen

1. Verslag algemeen overleg op 12 oktober 2005 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over “Waterbodems”.
2. Twynstra Gudde, juni 2007, Eindrapport “Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots”.
3. Samenstelling stuurgroep “Extern onderzoek privatisering Rijksbaggerdepots”.
4. Overzicht van door de stuurgroep gehanteerde begrippen.
5. Kaart van baggerdepots.
6. Omvang van de restcapaciteit in Rijksdepots en private depots en van de strategische voorraad.
7. Beantwoording vijf vragen.
8. Bespreking Eindrapport “Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots”.
9. Mening van de stuurgroep over het Eindrapport.

## HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Op 12 oktober 2005 vond een algemeen overleg plaats van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over "Waterbodems". Zie voor het betreffende verslag bijlage 1.

Hoewel de directe aanleiding voor dit algemeen overleg werd gevormd door:

- het discussiëren over het verhogen van het tempo van baggerwerk (Saneringsprogramma waterbodems);
- de verwerking van vervuilde baggerspecie (Kabinetsstandpunt waterbodems),

kwam het accent van de discussie met name bij laatstgenoemd onderwerp te liggen. Dit omdat de Staatssecretaris de verwerkingsdoelstelling van 20% had losgelaten, aangezien verwerking van vervuilde baggerspecie niet van de grond kwam, ook niet met de hulp van de "Stimuleringsregeling verwerking baggerspecie". Die bleek namelijk na zijn instellingsduur van drie jaar vrijwel onbenut te zijn gebleven.

De vaste commissie leek geheel anders te kijken naar het niet van de grond komen van verwerking dan de Staatssecretaris. Een belangrijke oorzaak zou de (te lage) tariefstelling van de Rijksdepots zijn. Deze zou eerlijke concurrentie tussen storten (bergen) en verwerken van baggerspecie onmogelijk maken, waardoor innovatie in alternatieve verwerkingsmethoden niet van de grond kon komen. In dat verband stelde de heer Koopmans: *"Bovendien maakt de tariefstelling van de Rijksdepots concurrentie onmogelijk, laat staan dat innovatie in alternatieve verwerkingsmethoden wordt bevorderd"*.

Verwerking zou dus alleen maar een kans maken, indien de marktomstandigheden rond verwerken en bergen onderling vergelijkbaar zijn (gelijke speelvelden). Dat is niet het geval. Mogelijk kan naar de mening van de vaste commissie privatisering van de depots soulaas bieden.

Na afloop van het algemeen overleg is door de Staatssecretaris de toezegging gedaan om een extern onderzoek naar de mogelijkheden en effecten van privatisering van baggerdepots te laten verrichten en de Tweede kamer de uitkomsten van dit onderzoek te doen toekomen.

Als invulling hiervan heeft de Staatssecretaris in 2006 een stuurgroep in het leven geroepen, om genoemd extern onderzoek te begeleiden en haar, op basis van het resultaat van dit onderzoek, te adviseren over de mogelijkheden en effecten van privatisering van baggerdepots. De Staatssecretaris heeft via een aanbestedingsprocedure het adviesbureau Twynstra Gudde als onafhankelijk onderzoeker geselecteerd. Het resultaat van het externe onderzoek heeft Twynstra Gudde neergelegd in het Eindrapport "Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots". Zie bijlage 2.

De stuurgroep, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter, is paritair samengesteld om de begeleiding en de advisering op een evenwichtige manier vorm te geven. Enerzijds door opname in de stuurgroep van drie vertegenwoordigers van de private sector (het baggerende, bergende en verwerkende bedrijfsleven) en anderzijds door drie vertegenwoordigers van de publieke sector.

Aanvankelijk was de oud-minister van Verkeer en Waterstaat, de heer De Boer, aangesteld als onafhankelijk voorzitter. Maar kort daarna, wegens onverwachte ziekte van de heer De Boer,

heeft de emeritushoogleraar, de heer d'Angremond, genoemde functie overgenomen. Rijkswaterstaat heeft de stuurgroep gefaciliteerd.

Zie voor een overzicht van de samenstelling van de stuurgroep bijlage 3.

De stuurgroep heeft het begrip baggerdepots om praktische redenen ingeperkt tot Rijksdepots, aangezien zij de impact van overige (publieke) baggerdepots voor de geschetste probleemstelling verwaarloosbaar klein acht, gelet op het geringe aantal en de beperkte omvang ervan.

Daarnaast heeft de stuurgroep boven genoemde vraag - extern onderzoek te doen naar de mogelijkheden en effecten van privatisering van baggerdepots - nader gepreciseerd, door het stellen van vijf te onderzoeken vragen aan Twynstra Gudde. De totstandkoming van het Eindrapport is verlopen in nauw onderling overleg, met inachtneming van de onafhankelijkheid van Twynstra Gudde.

De stuurgroep constateert dat Twynstra Gudde met zijn Eindrapport voldaan heeft aan de gegeven opdracht.

- De stuurgroep onderschrijft in grote lijnen de er in weergegeven feiten, maar beoordeelt de interpretatie en conclusies genuanceerd\*. De stuurgroep respecteert de onafhankelijke onderzoeksverantwoordelijkheid van Twynstra Gudde (en heeft daarom het Eindrapport als bijlage 2 aan dit advies toegevoegd).

Het geheel overziende heeft de stuurgroep bij het opstellen van zijn advies aan de Staatssecretaris, in belangrijke mate gebruik gemaakt van het Eindrapport van Twynstra Gudde. Zie voor de door de stuurgroep gehanteerde begrippen bijlage 4.

---

\* De vertegenwoordigers van het rijk (EZ en V&W) in de stuurgroep zijn van mening dat een tweetal conclusies onvoldoende onderbouwd zijn:

- de Startovereenkomst (en een aantal bilaterale overeenkomsten) zijn juridisch onhoudbaar;
- het Rijk houdt zich niet aan de eigen regels voor tariefstelling.

De vertegenwoordigers maken een voorbehoud ten aanzien van het advies om de startovereenkomst en een aantal bilaterale overeenkomsten te ontbinden. De betekenis van het advies om de overcapaciteit van de rijksdepots tegen marktconforme tarieven open te stellen voor de markt blijkt nadat duidelijkheid is verkregen over de omvang van de overcapaciteit en de wijze waarop marktconforme tarieven berekend moeten worden in een imperfecte markt. Hierover moet binnen een jaar duidelijkheid zijn.

## HOOFDSTUK 2: ADVIES, CONCLUSIES en AANBEVELINGEN

### 2.1 Advies van de stuurgroep aan de Staatssecretaris:

De stuurgroep adviseert de Staatssecretaris om de Tweede kamer te informeren dat onder de huidige omstandigheden\*:

- Snelle openstelling van de overcapaciteit van de Rijksdepots voor derden, in combinatie met de doorvoering van kostenconforme tarieven én het ontbinden/beëindigen van diverse overeenkomsten, op dit moment het meest passende antwoord is op de vraag naar ‘de mogelijkheden en effecten van privatisering van baggerdepots’. Pas in een later stadium als er voor wat betreft de markt voor bergingen van specie méér zicht is ontstaan op de effecten van respectievelijk de openstelling voor derden van de Rijksdepots en de veranderende regelgeving, kan als mogelijk vervolg worden overwogen om de overcapaciteit van de Rijksdepots te privatiseren.
- Volledige privatisering van Rijksdepots in principe mogelijk is, maar niet aan te bevelen, vanwege het feit dat het Rijk dient te kunnen beschikken over een ‘strategische voorraad’, om haar kerntaken te kunnen uitvoeren, mede gezien de reeds gepleegde investeringen van het Rijk in de Rijksdepots.

De Tweede Kamer tevens te informeren dat naar de mening van de stuurgroep\*:

- Verwerking van baggerspecie, die onder de huidige omstandigheden in de meeste gevallen al niet op prijs concurrerend is met berging, dát zeker niet zal zijn ná de implementatie van bovenstaand advies van de stuurgroep.

### 2.2 Conclusie van de stuurgroep:

#### 2.2.1 Conclusie van de stuurgroep over privatisering:

(Volledige) Privatisering is een vrijwel onomkeerbaar proces dat grote en (thans) onvoorspelbare gevolgen kan hebben voor zowel aanbieders van specie, als aanbieders van depotcapaciteit.

Een mogelijke privatisering vraagt dan ook om stapsgewijs handelen om onvoorziene schokeffecten op de markt voor bergingen te vermijden, zowel in het belang van de private depoteigenaren als van de overheid.

Het volledig privatiseren van alle Rijksdepots, hoewel in principe mogelijk, is niet aan te bevelen. Redenen zijn:

- De noodzaak van het Rijk om een ‘strategische voorraad’ aan te houden;
- De onvoorspelbaarheid van de gevolgen voor zowel aanbieders van specie, als van depoteigenaren.
- De onzekerheid of privatisering leidt tot lagere kosten voor het Rijk van bergingen van de door het Rijk aangeboden specie.
- De grote onzekerheid over het effect van veranderende regelgeving op het bergingen van specie.

Ook de privatisering van de overcapaciteit van de Rijksdepots is op dit moment nog een brug te ver, vanwege de laatste drie bovengenoemde redenen.

Er bestaan op dit moment ten minste twee factoren die van invloed zijn op de markt voor bergens. Te weten:

- Diverse overeenkomsten van het Rijk met decentrale overheden. Deze leggen beperkingen op aan sommige derden om gebruik te mogen maken van de Rijksdepots. Indien deze beperkingen worden opgeheven, zal het aanbod van bergingscapaciteit op de markt voor bergens op overzichtelijke wijze worden verruimd, waardoor de prijzen van bergens voor derden naar verwachting enigszins zullen dalen. De diverse overeenkomsten zijn: De Startovereenkomst en de bilaterale overeenkomsten van het Rijk met derden\*.
- Het zich al dan niet houden aan de eigen besluiten van het Rijk. Niet duidelijk is in hoeverre het Rijk zich houdt aan het besluit "Vaststelling aanwijzingen in zake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst"(Sc. 1998, nr. 95). Daarnaast is het niet duidelijk of het daarvan afwijkende "Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen" (Sc. 2001, nr. 28) leidt tot kostenconforme tarieven\*.

De genoemde twee factoren dienen te worden gecorrigeerd, om zo dicht mogelijk uit te komen op een gelijk speelveld op de markt voor het bergens van specie\*.

Om het laatst genoemde mogelijk te maken dient snel de overcapaciteit van de Rijksdepots te worden opengesteld voor derden, in combinatie met de gelijktijdige doorvoering van kostenconforme tarieven én de ontbinding/beëindiging van diverse overeenkomsten\*.

Mocht er gekozen worden voor het beschikbaar stellen van de overcapaciteit aan derden en als in een later stadium er voor wat betreft de markt voor bergens van specie méér zicht is ontstaan op de effecten van respectievelijk de openstelling voor derden van de Rijksdepots en de veranderende regelgeving, kan als mogelijk vervolg worden overwogen om de overcapaciteit van de Rijksdepots te privatiseren.

Voor een verantwoorde ingreep in de markt voor het bergens van baggerspecie moet nog enig aanvullend onderzoek worden verricht.

Allereerst verdient het aanbeveling de wenselijkheid van het continueren of beëindigen van de diverse overeenkomsten, die zien op de toegang tot de depots voor decentrale overheden te onderzoeken. Overeenkomstig het advies van Twynstra Gudde dient de juridische houdbaarheid van de Startovereenkomst te worden onderzocht. Ook dient de grootte van de "strategische voorraad" en de overcapaciteit te worden bepaald. Parallel daaraan dient een onderzoek te worden gedaan naar een juridisch en economisch verantwoord tarief voor het storten in de open te stellen Rijksdepots\*.

Met het uitvoeren van deze onderzoeken zullen maximaal zes maanden zijn gemoeid.

### **2.2.2 Constatering van de stuurgroep inzake de verwerking van baggerspecie:**

De stuurgroep is van mening dat waar onder de huidige omstandigheden verwerking in de meeste gevallen al niet op prijs concurrerend is met bergens, dit ook niet het geval zal kunnen zijn ná de implementatie van zijn advies. Deze mening is gebaseerd op het feit dat door Twynstra Gudde verwacht wordt dat het gemiddelde tarief voor berging in Rijksdepots door derden zal dalen bij strikte toepassing van de regels met betrekking tot kostenconformiteit. (besluit "Vaststelling aanwijzingen in zake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst"). Ook constateert Twynstra Gudde dat de huidige prijzen voor storten in de private depots veelal hoger zijn dan de thans gehanteerde tarieven voor de Rijksdepots.

Verwerking wordt dus niet “weggedrukt” door het huidige tarief van de Rijksdepots; verwerking is nu eenmaal duurder dan storten. Dat verandert niet bij aanpassing van de genoemde tarieven. Een belangrijke verklaring voor het duurder zijn van verwerking ten opzichte van storten is dat baggerspecie niet belast is met (stort)belasting of andere heffingen.

Overigens staat het voor de stuurgroep op voorhand niet vast dat verwerking milieuhygiënisch beter zou zijn dan bergen.

Indien de overheid toch verwerken wil stimuleren, dan dient zij beleidsmatig in te grijpen. Daarbij tekent de stuurgroep aan dat daar hoge kosten aan zullen zijn verbonden.

Bij de uitvoering van werken zou verwerking wel een gelijke kans moeten krijgen bij aanbesteding. De stuurgroep is van mening dat, waar mogelijk, bij aanbesteding van werken van Rijkswaterstaat waarbij specie vrij komt, de bestemming van de specie niet vóóraf moet worden bepaald. Daarentegen zou in de betreffende aannemingscontracten kunnen worden opgenomen dat de opdrachtnemer zélf voor een bestemming moet zorgen (waarbij het storten in een Rijksdepot steeds een optie blijft). Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de opdrachtnemer van een dergelijk contract kan optimaliseren naar verschillende bestemmingen, zoals een depot (berging) of verwerking. De afweging tussen bergen en verwerken kan dan van geval tot geval gemaakt worden, hetgeen volledig in lijn is met het Kabinetsstandpunt.

## **2.3 Aanbevelingen**

### **2.3.1 Vervolgacties op korte termijn (over 6 maanden):**

Indien zowel de Staatssecretaris, als de Tweede kamer zich vinden in het advies van de stuurgroep, dan dienen zo spoedig mogelijk de volgende vervolgacties in gang worden gezet:

- Vervolgonderzoeken naar de openstelling van de Rijksdepots:
  - De benodigde omvang van de “strategische voorraad” van de Rijksdepots en de daar uit voortvloeiende overcapaciteit van de Rijksdepots.
  - De status (en juridische houdbaarheid) van de Startovereenkomst en de mogelijkheid van het ontbinden of beëindigen van bestaande bilaterale overeenkomsten van het Rijk met derden en het niet verlengen van de Startovereenkomst ná 2008\*.
- Vervolgonderzoeken naar de tariefstelling van de Rijksdepots:
  - Een kostenconforme tariefstelling (inclusief opslag voor winst en risico). Uit dit onderzoek kan blijken dat het vigerende “Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen” voor wat betreft de berging van specie moet komen te vervallen.

Dit alles moet leiden tot het vaststellen door de Staatssecretaris van kostenconforme tarieven voor de Rijksdepots, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de markt voor het bergen van specie. Pas daarna kan de overcapaciteit volledig toegankelijk worden gemaakt voor derden.

### **2.3.2 Vervolgacties op lange termijn (over twee tot vier jaar):**

Indien de bestaande overeenkomsten worden ontbonden en de overcapaciteit tegen kostenconforme tarieven opengesteld wordt voor derden is het aan te bevelen dat na 2 tot 4 jaar de effecten van respectievelijk de openstelling voor derden van de Rijksdepots op de markt van berging van specie en van de veranderende regelgeving voor berging van specie te evalueren. Naar verwachting van de stuurgroep zal de openstelling voor derden (samen met de reeds

aangekondigde wijziging in de regelgeving) immers beroering brengen in de markten voor berging van baggerspecie.

Indien uit deze evaluatie blijkt dat de markt voor berging nog onvoldoende functioneert, kan alsnog privatisering van de overcapaciteit van de Rijksdepots worden overwogen.

In dit geval adviseert de stuurgroep om periodiek, bijvoorbeeld eens in de 3 a 6 jaar, te beoordelen wat de grootte is van de vereiste ‘strategische voorraad’ en zonodig de grootte van de te privatiseren overcapaciteit bij te stellen.



## HOOFDSTUK 3: OVERWEGINGEN

De stuurgroep heeft zich bij het opstellen van het advies laten leiden door de volgende overwegingen.

### 3.1 Algemene overwegingen:

(Volledige) Privatisering is een vrijwel onomkeerbaar proces dat grote en (thans) onvoorspelbare gevolgen kan hebben voor zowel aanbieders van specie als aanbieders van depotcapaciteit.

Een mogelijke privatisering vraagt dan ook om stapsgewijs handelen om onvoorziene schokeffecten op de markt voor berging te vermijden, zowel in het belang van de private depoteigenaren als van de overheid.

Gelet op de huidige situatie in Nederland, geldt in het algemeen dat:

- Verwerken de facto duurder is dan berging.
- Er grote onzekerheid bestaat over het effect van veranderende regelgeving op het berging van specie.
- Op voorhand berging niet “slechter” is voor het milieu, dan verwerken.
- Verwerken alleen kansrijk kan zijn, indien de overheid daar specifiek beleid voor ontwikkelt.

Het begrip baggerdepots beperkt zich om praktische redenen tot Rijksdepots, aangezien de impact van overige (publieke) baggerdepots voor de geschetste probleemstelling verwaarloosbaar klein is, gelet op het geringe aantal en de beperkte omvang ervan.

### 3.2 Overwegingen rond de markt voor berging van baggerspecie:

De markt voor berging van baggerspecie is complex. In wezen gaat het bij het berging van baggerspecie niet om één enkele markt, maar om een aantal deelmarkten, die deels regionaal bepaald zijn en deels worden gevormd door aard en herkomst van de te berging specie. Voor iedere deelmarkt geldt dat de marktomstandigheden afhankelijk zijn van zaken zoals bij voorbeeld de ontstaansgeschiedenis van ieder afzonderlijk depot, vergunningen en regels waar ieder depot aan heeft te voldoen, de verontreinigingsgraad van de specie, de afstand tot het depot waar de betreffende specie in kan en mag worden gestort. Zodoende heeft elke deelmarkt in principe zijn eigen speelveld. Het begrip “level playing field” wordt op deze wijze uiterst gecompliceerd. Daarbij komt dat het aantal spelers op de markt zeer klein is zowel aan de aanbod- als aan de vraagzijde. Ook dit feit heeft een grote invloed op de marktwerking.

Ondanks de complexiteit van deze markt, kunnen binnen het totaal van de beschikbare depotcapaciteit in Nederland, drie velden worden onderscheiden met elk hun eigen specifieke stromen baggerspecie. Te weten:

1. De stroom specie uit Rijkswateren naar de Rijksdepots onder regie van Rijkswaterstaat. Dit veld maakt geen deel uit van de vraag- en aanbodverhoudingen op de private markt. Het Rijk stort immers in de eigen (Rijks)depots.
2. Markt rondom de overcapaciteit van de Rijksdepots, voorzover de betreffende specie wordt toegelaten op grond van diverse overeenkomsten (aanbieders van specie zijn meestal gemeenten en waterschappen en aanbieder van de capaciteit is het Rijk). Dit veld maakt deel uit van de vraag- en aanbodverhoudingen op de private markt. Het Rijk baseert zijn

tarieven in principe op het besluit "Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst" en het daarvan afwijkende "Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen". In de praktijk wordt daar volgens Twynstra Gudde in belangrijke mate van afgeweken\*.

3. Markt rond private depots (aanbieders zijn private depoteigenaren en gebruikers meestal decentrale overheden en particulieren). Private depoteigenaren zijn vrij in het bepalen van de marktprijs voor het bergen van specie en kunnen deze marktprijs vaststellen op basis van de elasticiteit van de markt voor het bergen van specie.

### **3.3 Overwegingen rond de tariefstelling, de hoogte van de kosten van bergen, vraag naar en aanbod van bergingscapaciteit, alsmede beletselen voor "level playing field" voor bergen:**

De tariefstelling van de Rijksdepots maakt toetreden en concurrentie van private partijen niet onmogelijk, zoals blijkt uit het feit dat private partijen investeren in zand- en grindputten om deze om te vormen tot depots. Nederland kent immers een groot aantal van dergelijke (voormalige ontgrondings)putten, die in aanmerking zouden kunnen komen voor een gebruik als depot. De investeringskosten van dergelijke depots zijn veel lager dan die van een aantal (kunstmatig omdijkte) Rijksdepots.

Voor de stuurgroep is niet helder of het huidige gemiddelde tarief voor de meeste Rijksdepots hoger is dan de kostenconforme tarieven, zoals deze op basis van de regels van het besluit "Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst" en aan het daarvan afwijkende "Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen" zouden dienen te worden geheven. Doel van het eerstgenoemde besluit is immers om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Doel van laatstgenoemde besluit is rekening te houden met onvolkomenheden van de markt voor het bergen van specie. Uit het onderzoek van Twynstra Gudde volgt dat de tarieven van de Rijksdepots geen gebruikelijke opslag voor winst en risico (lijken te) kennen.

De prijsstelling voor het bergen van specie in private depots wordt mede bepaald door:

- o De inschatting van het risico dat het betreffende depot loopt niet binnen de daarvoor gestelde termijn te worden gevuld en
- o De periode waarover dit risico kan/moet worden doorberekend in de tarieven (afschrijvingstermijn).

Daardoor kunnen aanzienlijke dekkingsverschillen ontstaan op de vaste kosten (inrichting, beheer, afwerking en nazorg).

De vraag naar bergingscapaciteit is volatiel. Het aanbod van baggerspecie is afhankelijk van de voorgenomen baggerprojecten en de budgetten, die daarvoor beschikbaar zijn. Daarnaast wordt het aanbod in belangrijke mate bepaald door de regels van de overheid (met name de implementatie van het Besluit Bodemkwaliteit). Ook kan een verandering in de normering grote gevolgen hebben voor de vraag naar capaciteit. Bovendien kunnen overheidspartijen de vraag naar capaciteit wat uitstellen, als zij menen daar financieel voordeel uit te kunnen putten. Zoals hiervoor reeds gesteld vormt deze volatiliteit voor private depoteigenaren een aanzienlijk risico. Zij richten hun bedrijf in om een bepaalde hoeveelheid specie te ontvangen. Fluctuaties in deze hoeveelheden veroorzaken extra kosten en risico's.

Er zijn bovendien grote onzekerheden ten aanzien van de beschikbare capaciteit voor bergen vanwege de kans op de realisatie van nieuwe private depots (met name Ingensche Waarden en Bossche Waarden). Maar onzeker is of realisatie doorgang zal vinden .

### **3.4 Overwegingen rond privatisering, strategische voorraad en restcapaciteit:**

De effecten van privatisering op de markt van bergen blijken lastig voorspelbaar. Dit wordt mede veroorzaakt door het bestaan van meerdere deelmarkten zoals aangegeven in 3.2.

Wordt allereerst de grote stroom specie uit Rijkswateren naar Rijksdepots beschouwd, dan constateert de stuurgroep dat deze stroom op dit moment geen deel uitmaakt van de markt. Gevreesd moet worden dat bij volledige privatisering van de Rijksdepots, de prijzen voor de berging van specie uit de Rijkswateren zullen oplopen door het incalculeren van onzekerheden (door de nieuwe private depoteigenaren). Berging van de jaarlijkse hoeveelheid specie uit de Rijkswateren, is nu geen onderwerp van enige onzekerheid. Daarom lijkt het verstandig de capaciteit welke gemoeid is met de berging van de hoeveelheid baggerspecie die het Rijk jaarlijks dient te bergen, buiten een eventuele privatisering te houden. Genoemde capaciteit wordt de ‘‘strategische voorraad’’ genoemd.

De stuurgroep definieert het begrip ‘‘strategische voorraad’’ als de benodigde depotcapaciteit van het Rijk om zowel op de korte, als op de lange termijn de verwachte jaarlijkse hoeveelheden vervuilde en niet toepasbare baggerspecie uit de Rijkswateren, zonder bemoeienis van derden, te kunnen storten.

Als de overheid nog geen depotcapaciteit in bezit zou hebben gehad, is het aanhouden van een ‘‘strategische voorraad’’ onder de huidige omstandigheden niet goed te rechtvaardigen. Maar het Rijk heeft wél depotcapaciteit in bezit én heeft in het verleden alle investeringskosten betaald van de Rijksdepots. Beide redenen rechtvaardigen volgens de stuurgroep dat het Rijk ook in de toekomst haar ‘‘strategische voorraad’’ aan blijft houden. Vervolgens moeten experts wel vaststellen hoe groot deze voorraad dient te zijn. Zie voor de ligging van de baggerdepots en voor de omvang van respectievelijk de restcapaciteit van Rijksdepots en private depots en de huidige strategische voorraad, achtereenvolgens de bijlagen 5 en 6.

De overcapaciteit is het verschil tussen de thans nog beschikbare capaciteit in alle Rijksdepots en de benodigde ‘‘strategische voorraad’’. Het begrip ‘‘markt’’ spitst zich zodoende toe op de overcapaciteit van de Rijksdepots en de totale capaciteit van de private depots.

Bij privatisering van de overcapaciteit worden beide factoren, genoemd in paragraaf 2.2.1, in één klap geëlimineerd\*. Het effect van privatisering van de overcapaciteit is echter moeilijk te voorspellen. Het gebruik van de overcapaciteit is thans nog onderworpen aan beperkingen zoals onder andere de Startovereenkomst. Niet alle partijen hebben daardoor toegang tot deze mogelijkheid van berging. Privatiseren van de overcapaciteit leidt dan enerzijds tot meer concurrentie en daardoor tot lagere prijzen, anderzijds is het niet duidelijk welk kostenverhogend effect wordt veroorzaakt door het inschatten van de risico's door nieuw toetredende ondernemers op deze volatiele markt.

Zodoende kunnen bij privatisering ongewenste en onverwachte schokeffecten optreden voor de decentrale overheden en voor de huidige exploitanten van bergingslocaties. Dit acht de stuurgroep ongewenst. Het tot stand brengen van een ‘‘level playing field’’ kan dus alleen door het ingrijpen in storende factoren op een wijze die schokeffecten vermijdt, en die gemodificeerd kan worden indien er sprake is van ongewenste effecten. Dit ingrijpen is mogelijk door de overcapaciteit open te stellen voor alle aanbieders van baggerspecie. Die openstelling van de overcapaciteit is evenwel onlosmakelijk verbonden aan het invoeren van kostenconforme tarieven volgens het Besluit ‘‘Vaststelling aanwijzingen inzake verrichten

marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst” om oneerlijke concurrentie uit te sluiten\*.

Voor het bereiken van kostenconforme tarieven lijkt het Besluit “Toegestane markttarieven Rijkswaterstaat” thans ongeschikt: er wordt geen winst- en risico-toeslag doorberekend. Het is dan ook aan te bevelen om te onderzoeken of toepassing van het Besluit “Vaststelling aanwijzingen in zake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst” in kostenconforme tarieven resulteert.

Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat de mogelijke openstelling van Rijksdepots (tot dusverre) geen perspectief biedt voor aanbieders van specie uit het buitenland (met name Duitsland en Vlaanderen). Storten van vervuilde baggerspecie vanuit het buitenland is bij Europese verordening (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) verboden.

## **HOOFDSTUK 4: BEANTWOORDING VIJF VRAGEN**

### **4.1 Beantwoording vijf vragen**

Zoals in Hoofdstuk 1 (Inleiding) vermeld heeft de stuurgroep vijf vragen afgeleid uit de oorspronkelijke vraag van de vaste commissie van Verkeer en Waterstaat. De oorspronkelijke vraag is gesteld op 12 oktober 2005 tijdens het algemeen overleg “Waterbodem” en luidt: “extern onderzoek uit te doen laten voeren naar de mogelijkheden en effecten van privatisering van baggerdepots”.

De vijf vragen zijn:

1. Is er sprake van een gelijk speelveld (“level playing field”) op de markten voor verwerking en stort van baggerspecie?;
2. Leidt privatisering tot lagere kosten voor berging van baggerspecie in depots?;
3. Wat zijn de effecten van privatisering van Rijksbaggerdepots op verwerking en hergebruik van baggerspecie?;
4. 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, met als criteria “Bescherming van het milieu: beheersing risico’s stort en verwerken/toepassen”, “De beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad” en “Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht, kosten voor het Rijk voor de berging van specie”?;
5. Welke opties zijn er voor de Rijksbaggerdepots (privaat, publiek, mix/pps)?

De stuurgroep heeft antwoorden geformuleerd op deze vijf vragen, waarbij ze refereert aan antwoorden die Twynstra Gudde eerder al in het Eindrapport had gegeven. Het overzicht van deze antwoorden (van stuurgroep en van Twynstra Gudde) is samengevat in bijlage 7 bij dit advies

### **4.2 Beantwoording vraag vaste commissie Verkeer en Waterstaat**

Aan de hand van de beantwoording van de voorgaande vijf vragen (zie bijlage 7) is het mogelijk om direct antwoord te geven op de vraag van de vaste commissie. Deze vraag luidt in dit verband: aangeven van de mogelijkheden en effecten van privatisering van [Rijks]baggerdepots.

**Vraag vaste commissie: Mogelijkheden en effecten van privatisering van (Rijks) baggerdepots**

Mate van privatisering	Mogelijkheden	Effecten	Advies stuurgroep
Volledig	In principe mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Het Rijk verliest de mogelijkheid om een ‘strategische voorraad’ aan te houden;</li> <li>+ Onvoorspelbare gevolgen voor zowel aanbieders van specie, als van depoteigenaren.</li> <li>+ Onzekerheid of privatisering leidt tot lagere kosten voor het Rijk van bergen van de door het Rijk aangeboden specie.</li> <li>+ Grote onzekerheid over het effect van veranderende regelgeving op het bergen van specie.</li> <li>+ Omvang private markt voor bergen van specie groeit van 30 Mm<sup>3</sup> naar 90 Mm<sup>3</sup>. Zie ook bijlage 6.</li> </ul>	+ Genoemde effecten wegen zo zwaar dat de stuurgroep van mening is dat volledige privatisering niet aan de orde is. Het verlies van de mogelijkheid voor het Rijk om een ‘strategische voorraad’ aan te houden is in dat verband doorslaggevend.
Gedeeltelijk	Mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Onvoorspelbare gevolgen voor zowel aanbieders van specie, als van depoteigenaren.</li> <li>+ Onzekerheid of privatisering leidt tot lagere kosten voor het Rijk van bergen van de door het Rijk aangeboden specie.</li> <li>+ Grote onzekerheid over het effect van veranderende regelgeving op het bergen van specie.</li> <li>+ Omvang private markt voor bergen van specie neemt toe vanaf 30 Mm<sup>3</sup> met het te privatiseren volume. Zie ook bijlage 6.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Zet, alvorens een gedeeltelijke privatisering (van de overcapaciteit) te overwegen, eerst een tussenstap vanwege genoemde effecten. Te weten: Snelle openstelling van de overcapaciteit van de Rijksdepots voor derden, in combinatie met de doorvoering van kostenconforme tarieven én het ontbinden/beëindigen van diverse overeenkomsten*.</li> <li>+ Evalueer na 2 tot 4 jaar de effecten van genoemde tussenstap</li> <li>+ Naar verwachting van de stuurgroep zal de openstelling voor derden immers roering brengen in de markten voor berging van baggerspecie.</li> <li>+ Indien uit de evaluatie blijkt dat de markt voor berging zich heeft gestabiliseerd, kan alsnog privatisering van de overcapaciteit van de Rijksdepots worden overwogen*.</li> </ul>

Zie voor de bespreking van het Eindrapport bijlage 8 en voor de mening van de stuurgroep over het Eindrapport bijlage 9.

**Bijlage 1** Verslag algemeen overleg op 12 oktober 2005 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over ‘Waterbodems’.

Separaat bijgevoegd.

**Bijlage 2** Twynstra Gudde, juni 2007, Eindrapport ‘Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots’.

Separaat bijgevoegd.



## **Bijlage 3** Samenstelling Stuurgroep “Extern onderzoek privatisering Rijksbaggerdepots

### *Leden Stuurgroep:*

- 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. Hessels; 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 Oppervlakedelfstoffenwinnende Industrieën)

### *Secretariaat*

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

### *Projectbegeleiding*

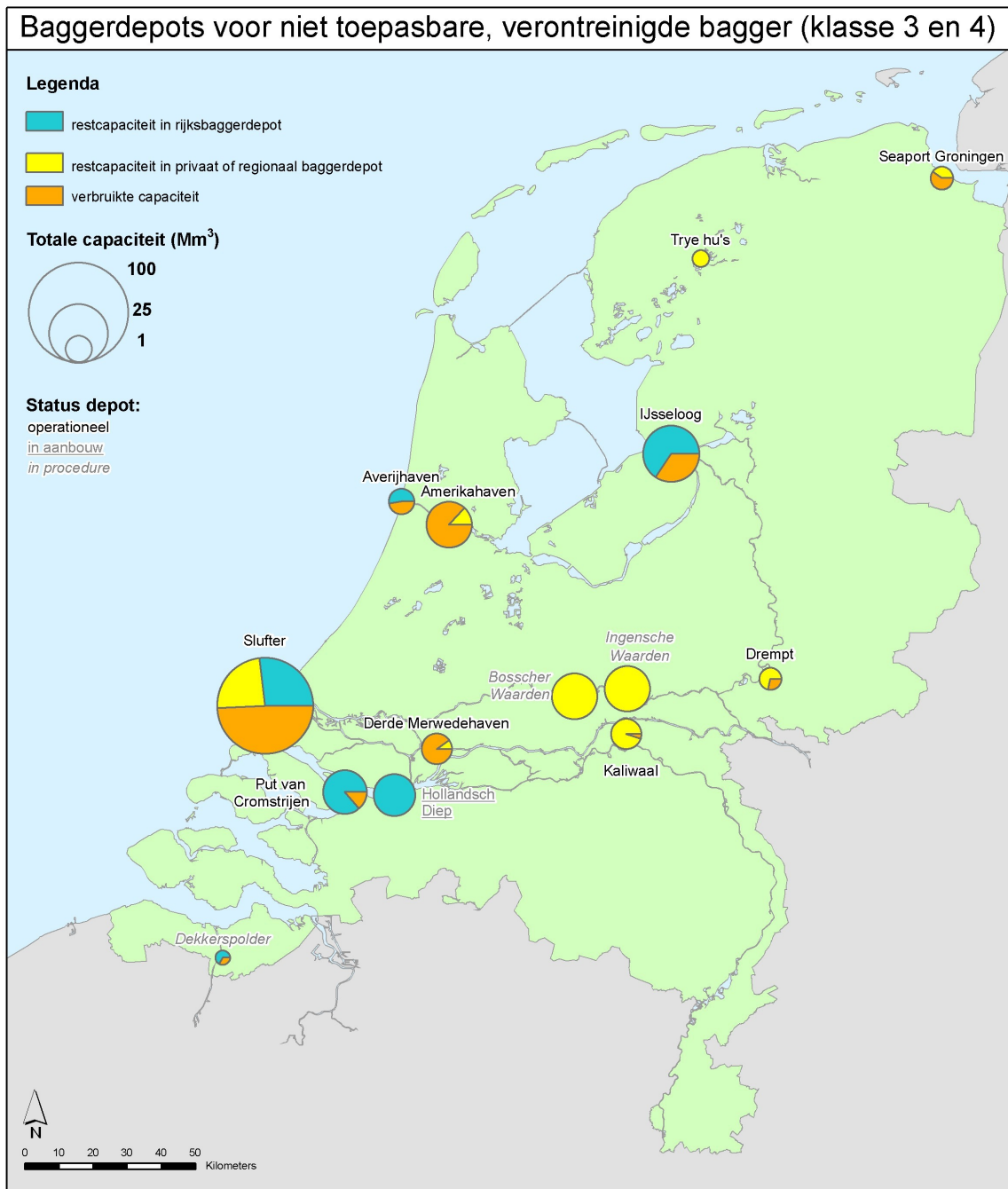
- drs. A.L. Hakstege; Rijkswaterstaat Bouwdienst

# De heer Bijlsma heeft ook de inbreng van de VA (= Vereniging afvalbedrijven) verzorgd.

## **Bijlage 4** Overzicht van door de stuurgroep gehanteerde begrippen.

- De begrippen bergen en storten (van baggerspecie) betekenen hetzelfde.
- Tarief is het bedrag per eenheid product dat het rijk in rekening brengt zodra specie uit Rijkswateren voor berging wordt aangeboden in een Rijksdepot.
- Prijs is het bedrag per eenheid product dat de (private ) eigenaar in rekening brengt bij aanbieders van specie zodra die wordt aangeboden voor berging in een depot van een private eigenaar.
- Markt is de confrontatie van vraag en aanbod van een economisch goed, waarbij het prijsmechanisme de informatie zichtbaar maakt over de kosten van een goed aan de aanbodzijde en de behoefte aan dat goed aan de vraagzijde (uit [www.economische-begrippen.nl](http://www.economische-begrippen.nl)).
- Marktconform betekent een prijs of tarief die in overeenstemming is met de marktsituatie (commerciële tarieven).
- Kostenconform of kostendekkend betekent dat alle kosten, gedurende de gehele looptijd van het depot van voorbereiding tot eindafwerking, volledig worden doorberekend in de prijzen of tarieven.
- Voldoen aan de aanwijzingen van Kok (1998) betekent dat deze kostendekkende tarieven (van marktactiviteiten door de rijksoverheid) moeten worden verhoogd met opslagen (vennootschapsbelasting, omzetbelasting en winstopslag) om te compenseren voor fiscale voordelen en het ontbreken van een winststreven.
- Gelijk speelveld ("Level playing field") is een marktsituatie waar voor alle [inkopende en verkopende] partijen die zich in een zelfde positie ten opzichte van die markt bevinden - dat wil zeggen toetreders ten opzichte van toetreders en zittende spelers ten opzichte van zittende spelers - dezelfde regels gelden, waardoor zij een gelijke uitgangspositie hebben om met elkaar te concurreren (uit een "onderzoek naar verschillen tussen aanbieders van medisch specialistisch zorg. November 2006, Ingrid Liedens , EZ en KUB").
- De restcapaciteit is de totale hoeveelheid m<sup>3</sup> baggerspecie die vanaf dit moment in Nederland nog geborgen kan worden in de bestaande/in voorbereiding zijnde Rijksdepots én in de bestaande/in voorbereiding zijnde depots van private eigenaren.
- "Strategische voorraad" is de benodigde depotcapaciteit van het Rijk om zowel op de korte, als op de lange termijn de verwachte jaarlijkse hoeveelheden vervuilde, niet toepasbare, baggerspecie uit de Rijkswateren, zonder bemoeienis van derden, te kunnen storten.
- De overcapaciteit is het verschil tussen de thans nog beschikbare capaciteit in alle Rijksdepots en de benodigde "strategische voorraad".

## Bijlage 5 Kaart van baggerdepots



grotendeels gebaseerd op het rapport "Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots", Twynstra Gudde, juni 2007

augustus 2007, GIS-2007-089

Gegevens zijn grotendeels ontleend aan het rapport "Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots", Twynstra Gudde, juni 2007.

Depots, waarin licht verontreinigde en schone baggerspecie geborgen dan wel toegepast wordt zijn niet vermeld.

**Bijlage 6 Omvang van de restcapaciteit in Rijksdepots en private depots en de strategische voorraad.**

**Toelichting op onderstaande tabel**

Het betreft depots voor het bergen van niet toepasbare verontreinigde bagger (klasse 3 en 4). Depots voor uitsluitend licht verontreinigde baggerspecie zijn niet vermeld. De capaciteit is uitgedrukt in miljoenen m<sup>3</sup> depotruimte.

De locaties van de depots zijn weergegeven op de kaart van Bijlage 5.

*Onderstaande capaciteiten zijn uitgedrukt in miljoenen m3 depotruimte*

<b>Naam Bagger depot Klasse 3/4</b>	<b>Ontwerp capaciteit</b>	<b>Restcapaciteit Rijksdepots</b>	<b>Restcapaciteit regionaal/privaat</b>	<b>Status depot</b>
<i>Operationele capaciteit:</i>				
IJsselooog	22,8	15		
Slufter	93,3	25	22,3	
Averijhaven	1,9	0,95		Tijdelijk
Put van Cromstrijen	11	9,5		
Hollandsch Diep	10	10		In aan bouw
Kaliwaal	4		3,8	
Drempt	0,72		0,48	
Seaport Groningen	1,5		0,6	
Amerikahaven	12		1,6	
Derde Merwedehaven	4		0,4	
Trye hu's	0,35		0,35	
<i>Totale operationele capaciteit (afgerond)</i>	<i>162</i>	<i>60</i>	<i>30</i>	
<i>Geplande capaciteit:</i>				
Dekkerspolder	0,3	0,15		Uitbrei ding in procedure
Ingensche Waarden	12		12	In procedure
Boscherwaarden	9 (17)		9 (17)	In procedure
<i>Totale geplande capaciteit (afgerond)</i>	<i>21 (38)</i>	<i>0</i>	<i>21 (38)</i>	
<i>Totale operationele + geplande capaciteit (afgerond)</i>	<i>183 (200)</i>	<i>60</i>	<i>51 (68)</i>	

Bovenstaande gegevens zijn grotendeels ontleend aan het rapport van Twynstra Gudde (TG), juni 2007 "Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots".

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de beschikbare (operationele) capaciteit in respectievelijk Rijksdepots en private depots momenteel ca. 60 en 30 miljoen m<sup>3</sup> bedraagt.

De totale restcapaciteit bedraagt thans 90 miljoen m<sup>3</sup> (restcapaciteiten van het Rijk en regionaal/privaat samen). Deze getallen wijken in geringe mate af van de cijfers in het rapport van TG, waarbij voor de restcapaciteit van Rijksdepots en private depots respectievelijk 57 en 37 (totaal 94) miljoen m<sup>3</sup> wordt vermeld. Hiervoor zijn twee redenen:

- in de bovenstaande tabel zijn, in tegenstelling tot TG, geen depots voor categorie 1 (toepasbare specie) meegenomen;
- de restcapaciteit in depot IJsseloog is momenteel 15 miljoen m<sup>3</sup> (Jaarverslag Depot IJsseloog 2006) in plaats van 12 miljoen m<sup>3</sup> (TG, deelrapport 1, p.37).

### **Omvang van de strategische voorraad**

Een prognose voor de omvang van de strategische voorraad van het Rijk voor de komende decennia is moeilijk te bepalen vanwege de volgende onzekerheden:

- Door de implementatie van nieuwe regelgeving (met name het Besluit Bodemkwaliteit) zal de toepassing van baggerspecie waarschijnlijk toenemen en het te storten volume afnemen, maar in welke mate is lastig in te schatten. Dit zal pas blijken in de praktijk.
- Een zelfde onzekerheid geldt voor de uitwerking van de Europese kaderrichtlijn Water voor de volumes te storten saneringsspecie.

Alle prognoses van de afgelopen jaren over depotcapaciteit (Tienjarensценario, Depot+) en vulscenario's voor baggerdepots (IJsseloog, Slufter) bleken achteraf gezien te hoog ingeschat. De geborgen hoeveelheden zijn sterk achterbleven bij de verwachtingen, onder meer vanwege de verbetering van de kwaliteit van nieuw gevormd sediment.

De verwachting is:

- enerzijds het voortzetten van de neerwaartse trend van te bergen hoeveelheden door veranderende regelgeving en verbeterende sediment kwaliteit en
- anderzijds dat er mogelijk meer geborgen moet worden, omdat baggerprogramma's worden versneld om achterstallig onderhoud en sanering in te lopen (rapport TG, 2007 "Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots").

Analyse van de geborgen hoeveelheden baggerspecie uit Rijkswateren in Rijksdepots voor de periode 1998-2005 levert het volgende beeld:

- Er doet zich een piek voor. Deze wordt veroorzaakt door de sanering van het Ketelmeer Oost in de jaren 2001 en 2002. De gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid bedraagt voor deze periode ca. 1 miljoen m<sup>3</sup> gestorte baggerspecie, waarbij met name de hoeveelheid saneringsspecie bepalend is voor de uitschieters.
- Alle te bergen baggerstromen (onderhoud en sanering uit zoete en zoute wateren) zijn qua omvang zeer variabel.
- De hoeveelheid saneringsspecie is dominant, maar vertoont ook de grootste variatie in omvang.

De strategische voorraad en daarmee de overcapaciteit in Rijksdepots is een dynamisch en daardoor lastig te bepalen gegeven. Nadere uitwerking hiervan in een vervolgonderzoek is een aanbeveling van de stuurgroep.

## Bijlage 7 Overzicht antwoorden op vijf vragen van de stuurgroep en van Twynstra Gudde

Hieronder volgt het overzicht van de antwoorden op de vijf vragen van de stuurgroep en van Twynstra Gudde (TG). De antwoorden van de stuurgroep zijn onder elke vraag in de linkerkolom geplaatst, de antwoorden van TG in de rechterkolom. De stuurgroep heeft in de rechterkolom aanvullingen in de tekst gegeven waar zij dat voor de leesbaarheid nodig achtte. Deze aanvullingen zijn te herkennen aan de leestekens [...].

**Vraag 1:** *Is er sprake van een gelijk speelveld ('level playing field') op de markten voor verwerking en stort van baggerspecie?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
<p>+ De stuurgroep deelt de conclusie van TG dat er geen gelijk speelveld is op de markten voor verwerking en berging van baggerspecie. Gegeven het feit dat respectievelijk verwerking onder de huidige omstandigheden al meer kosten met zich brengt dan berging, dit verschil in kosten volgens de stuurgroep alleen maar zal toenemen na de implementatie van het advies en berging niet op voorhand milieu-onhygiënischer zou zijn dan verwerking, is de stuurgroep van mening dat er binnen het kader van de vraagstelling van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat nooit sprake kan zijn van een gelijk speelveld tussen verwerking en berging.</p> <p>+ De stuurgroep is van mening dat er andere oorzaken zijn dan die TG noemt, welke leiden tot het ontbreken van een gelijk speelveld op de markt voor verwerking. Zie voor die andere oorzaken hierboven. De belangrijkste oorzaken die TG wél noemen hebben betrekking op het speelveld van de markt voor berging van specie. Zie verder paragraaf 3.4 van het advies.</p> <p>+ De stuurgroep deelt de conclusie van TG om een onderzoek te doen naar de hoogte van de tarieven, die de overheid heft voor de berging van baggerspecie in Rijksdepots. Zie ook 2.3.1.</p>	<p>+ Neen, er is geen gelijk speelveld op deze markten.</p> <p>+ Dit heeft als belangrijkste oorzaken dat niet alle aanbieders van alle depots gebruik mogen maken en dat er lokale markten zijn van wege de relatief hoge transportkosten. Er zijn dus verschillende speelvelden.</p> <p>+ Wij [TG] 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 [TG] verwachten dat deze hoger zijn dan de kostprijzen. Door kostenconforme tarieven te hanteren is de Rijksoverheid in ieder geval geen prijsbederver.</p>

**Vraag 2:** *Leidt privatisering tot lagere kosten voor berging van baggerspecie in depots?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
<p>+ De stuurgroep is het eens met de constatering van TG dat voorspellen van de prijzen voor bergen lastig is. Desalniettemin meent de stuurgroep dat privatisering van alle Rijksdepots grote risico's met zich draagt (zal niet leiden tot lagere kosten voor berging van de door het Rijk aangeboden specie). Voor decentrale overheden is het waarschijnlijk dat de prijzen zullen dalen door meer concurrentie.</p>	<p>+ 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. [Die kunnen] van de kosten worden afgetrokken. Bij privatisering zal het Rijk geld ontvangen uit de verkoop van de [Rijks]depots. [Vervolgens] zal het Rijk moeten betalen voor het storten van specie. Het is lastig om deze kostenposten [bergingskosten van het Rijk na privatisering en enige inkomsten van derden] tegen elkaar af te wegen en te vergelijken met de huidige kosten [kosten instandhouden huidige Rijksdepots]. 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 [TG] aangaven, gaat het hier om een lastige markt [Zie ook 3.2.4.C. van het Eindrapport].</p>

**Vraag 3:** *Wat zijn de effecten van privatisering van Rijksbaggerdepots op verwerking en hergebruik van baggerspecie?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
+ De stuurgroep gaat er net als TG van uit dat privatisering van de Rijksdepots tot lagere prijzen voor berging zal leiden, waardoor verwerking dan nog minder op kosten zal kunnen concurreren met berging.	+ Uit ons [TG] 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 even tuele afzonderlijke effect van privatisering van de baggerdepots. Het is lastig om een voorspelling te doen over het afzonderlijke effect op de prijzen van privatisering.

**Vraag 4.A:** *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, met als criterium ‘Bescherming van het milieu: beheersing risico’s stort en verwerken/toepassen’?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
+ De stuurgroep is het eens met het antwoord van TG.	+ 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 [TG] 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.

**Vraag 4.B:** *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, met als criterium ‘De beschikbaarheid van voldoende verwerkings- en depotcapaciteit, strategische voorraad’?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
+ De stuurgroep is het eens met het antwoord van TG. Het komt er op neer dat de stuurgroep de mogelijkheden tot privatisering beperkt ziet tot de overcapaciteit van de Rijksdepots.	[Volledige privatisering van de Rijksdepots] heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van depotcapaciteit. Deze ligt [dan] geheel in handen van marktpartijen. Op zichzelf is er voor langere tijd voldoende capaciteit, en [privatisering] brengt daar [waarschijnlijk] geen verandering in. [Toch] is tevoren niet zeker wat marktpartijen zullen doen. [Zij zouden de eisen voor acceptatie van te bergen specie kunnen veranderen.]. Het is [dan] mogelijk dat [de depots] veel sneller vol raken, omdat zij ook voor andere doelen (bijvoorbeeld voor stort van bagger van lage categorieën) word[en] gebruikt. 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’ [meer beschikbaar], waardoor dit risico ondervangen kan worden. Dat is wel het geval indien het Rijk slechts een deel van haar depotcapaciteit aan derden verkoopt.

**Vraag 4.C:** *Wat zijn de effecten van privatisering van Rijksbaggerdepots op de borging van de bij verwerking en stort van baggerspecie in het geding zijn de publieke belangen, met als criterium "Voorkomen van concurrentieverstoring of misbruik van marktmacht, kosten voor het Rijk voor de berging van specie"?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG
<p>+ De stuurgroep is het eens met het antwoord van TG. Het advies van de stuurgroep aan de Staatssecretaris spooft met het antwoord van TG. Zie 2.1.</p>	<p>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 [na privatisering, méér] 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 [depots]. De kosten hiervan hangen samen met de ontwikkeling van de prijzen, die weer afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de markt.</p>

**Vraag 5:** *Welke opties zijn er voor de Rijksbaggerdepots (privaat, publiek, mix/pps)?*

Antwoord stuurgroep	Antwoord TG (samengevat)
<p>+ De stuurgroep is het eens met de overweging van TG om het Rijk een 'strategische voorraad' aan te laten houden en onderzoek te laten doen naar de grootte van deze voorraad. Het een en ander leidt ertoe dat volledige privatisering van alle Rijksdepots niet aan de orde is. Privatisering beperkt zich hooguit tot de overcapaciteit van de Rijksdepots.</p> <p>+ Naar het inzicht van de stuurgroep lijkt (gedeeltelijke) privatisering van de Rijksdepots niet te leiden tot lagere kosten voor de berging van de door het Rijk aangeboden specie. Sterker nog, de stuurgroep vreest dat bij (gedeeltelijke) privatisering van alle Rijksdepots, de prijzen voor de berging van deze specie zullen oplopen door het incalculeren van onzekerheden.</p> <p>+ De stuurgroep kan optie 4 niet plaatsen. Deze optie richt zich op het vergroten van de efficiency als zodanig en niet op het uiteindelijke doel (privatisering).</p> <p>+ Optie 3 komt neer op privatisering van de overcapaciteit van de Rijksdepots. Meer bepaald de overcapaciteit van elk afzonderlijk Rijksdepot.</p> <p>+ Optie 2 komt neer op het concentreren van de overcapaciteit van alle Rijksdepots samen in één Rijksdepot en vervolgens privatiseren van laatst genoemde. Optie 2 is in feite een variant van optie 3.</p> <p>+ Gelet op paragraaf 2.1 adviseert de stuurgroep thans te kiezen voor optie 1 en na evaluatie hiervan over 2 tot 4 jaar, voor optie 2/3 mocht daar dan aanleiding voor zijn.</p> <p>+ De opties 1 en 2/3 komen overeen met het advies van de stuurgroep aan de Staatssecretaris. Zie 2.1.</p>	<p>+ Als de overheid nog geen depotcapaciteit in bezit had, zouden wij [TG] 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.</p> <p>+ Op de as 'huidige situatie tot en met volledige privatisering' worden vier opties onderscheiden. Te weten: Optie 1 (Kostendekkende tarieven, in combinatie met openstelling Rijksdepots), optie 2 (Sluiting van de Rijksdepots, gecombineerd met verkoop van één of meer depots), optie 3 (Verkoop van een deel van de capaciteit van de Rijksdepots) en optie 4 (Uitbesteding van de exploitatie van depots via concessie).</p> <p>+ 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 [voor het Rijk].</p> <p>+ Optie 1 is onder alle omstandigheden juridisch een aanvaardbare optie. Optie 2 is een haalbare optie, als men op korte tijd privatisering wenst. Optie 3 is gecompliceerd; nader onderzoek is nodig. Optie 4 valt eigenlijk buiten het kader van het onderzoek. Zie voor details over elk der opties (1 tot en met 4) bijlage 2 (Opties voor het beleid ten aanzien van Rijksbaggerdepots: bladzijden 29 t/m 31).</p>



## **Bijlage 8** Bespreking Eindrapport ‘‘Onderzoek privatisering rijksbaggerdepots’’

In voorliggende bijlage 8 zijn de voor de stuurgroep belangrijkste elementen uit het Eindrapport van Adviesbureau Twynstra Gudde (TG) samengevat.

De stuurgroep heeft hieronder in de tekst aanvullingen gegeven daar waar zij dat voor de leesbaarheid nodig achtte. Deze aanvullingen zijn te herkennen aan de volgende leestekens: [...].

De belangrijkste onderdelen van het Eindrapport zijn:

1. De opbouw van het Eindrapport van TG;
2. De belangrijkste bevindingen van TG uit de vier deelonderzoeken;
3. De vijf te onderzoeken vragen en de beantwoording daarvan door TG.

### **1 De opbouw van het Eindrapport van TG:**

Het Eindrapport is gebaseerd op vier uitgevoerde deelonderzoeken, die als bijlagen deel uitmaken van het Eindrapport. Zie verder bijlage 2.

### **2 De belangrijkste bevindingen van TG uit de vier deelonderzoeken:**

De totale (publiek en privaat) momenteel beschikbare stortcapaciteit van 94 Mm<sup>3</sup> 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 [TG] 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 [bergen van specie] 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 geborgen/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 voor storten 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 [hebben geveerd]. Dat er een groot aantal klanten is dat bij deze prijzen toch wil storten, duidt op [een markt,] 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 klei-rijping 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 winststopslag). Ook dan kunnen verwerkingstechnieken in de meeste gevallen niet op prijs concurreren met storten.

### **3 De vijf te onderzoeken vragen en de beantwoording daarvan door TG:**

Zie voor de vijf te onderzoeken vragen en de beantwoording daarvan door TG, Hoofdstuk 4 en bijlage 7.

## **Bijlage 9** Mening van de stuurgroep over het Eindrapport

De stuurgroep constateert dat Twynstra Gudde (TG) met zijn Eindrapport voldaan heeft aan de gegeven opdracht. De stuurgroep onderschrijft unaniem de er in weergegeven feiten, maar beoordeelt de interpretatie en conclusies genuanceerd\*. Bij het opstellen van zijn advies aan de Staatssecretaris, heeft de stuurgroep in belangrijke mate gebruik gemaakt van het Eindrapport.

Over de volgende onderdelen van het Eindrapport heeft de stuurgroep nog een specifieke mening:

1. De belangrijkste bevindingen van TG uit de vier deelonderzoeken;
2. De vijf te onderzoeken vragen en de beantwoording daarvan door TG.

### **1 Specifieke mening over de belangrijkste bevindingen van TG uit de vier deelonderzoeken:**

De totale (publiek en privaat) momenteel beschikbare stortcapaciteit van 90 Mm<sup>3</sup> (in plaats van 94 Mm<sup>3</sup> volgens TG zie bijlage 6) is, volgens het onderzoek van TG, in beginsel dus toereikend voor Nederland in de komende 40 jaar. Wordt rekening gehouden met het beschikbaar komen van de nu in voorbereiding zijnde depots Ingensche Waarden en Bosscherwaarden (totaal circa 21 Mm<sup>3</sup>), dan zelfs voor zeker de komende 50-60 jaar. Zie ook bijlage 6.

Het publieke belang van de beschikbaarheid van voldoende depotcapaciteit voor de Rijksoverheid is thans afdoende geborgd. Uitgaande van de benodigde "strategische voorraad" bij het Rijk, is er in de afgelopen jaren een overcapaciteit ontstaan. De "strategische voorraad" kan in dit verband gedefinieerd worden als de benodigde depotcapaciteit van het Rijk om zowel op de korte, als op de lange termijn de jaarlijkse hoeveelheden vervuilde, niet toepasbare, baggerspecie uit de Rijkswateren, zonder bemoeienis van derden, te kunnen storten. De Rijksdepots voorzien in de benodigde depotcapaciteit van het Rijk. De overcapaciteit is het verschil tussen de beschikbare capaciteit in alle Rijksdepots en de benodigde "strategische voorraad".

Ondanks de complexiteit van deze markt (en), kunnen binnen het totaal van de beschikbare depotcapaciteit in Nederland, drie velden worden onderscheiden met elk hun eigen specifieke stromen baggerspecie. Te weten:

1. De "strategische voorraad" van het Rijk (aanbieder van specie is het Rijk; maakt geen deel uit van de vraag- en aanbodverhoudingen op de private markt). Het Rijk stort immers in de eigen (Rijks)depots.
2. Markt rondom de overcapaciteit van de Rijksdepots, voorzover de betreffende specie wordt toegelaten op grond van diverse overeenkomsten (aanbieders van specie zijn meest gemeenten en waterschappen en aanbieder van de capaciteit is het Rijk). Deze markten maken deel uit van de vraag- en aanbodverhoudingen op de private markt. Het Rijk baseert zijn tarieven in principe op het besluit "Vaststelling aanwijzingen in zake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst" en het daarvan afwijkende "Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen".
3. Markt rond private depots (aanbieders zijn private depoteigenaren en gebruikers meestal decentrale overheden en particulieren). Private depoteigenaren zijn vrij in het bepalen van de prijs voor het bergen van specie en kunnen deze prijs vaststellen op basis van de elasticiteit van de markt voor het bergen van specie.

Door de volatiliteit van de vraag naar bergingscapaciteit, varieert ook de grootte van de ‘strategische voorraad’ en van de overcapaciteit.

De stuurgroep nuanceert met name de constatering dat private depoteigenaren een (te?) hoge prijs in rekening zouden brengen. Enkele leden van de stuurgroep benadrukken dat deze prijsstelling in zeer belangrijke mate wordt bepaald door:

- De inschatting van het risico dat het betreffende depot loopt niet binnen de daarvoor gestelde termijn te worden gevuld met specie en
- De periode waarover dit risico kan/moet worden doorberekend in de tarieven (afschrijvingstermijn).

Daardoor zou een belangrijke ‘onderdekking’ kunnen ontstaan op de vaste kosten (inrichting, beheer, afwerking en nazorg).

De stuurgroep is van mening dat volgens de huidige inzichten berging van vervuilde specie in een depot uit het oogpunt van milieu, niet onderdoet voor verwerking.

## **2 De vijf te onderzoeken vragen en de specifieke mening van de stuurgroep over de beantwoording van die vragen door TG:**

Zie voor de vijf te onderzoeken vragen en de specifieke mening van de stuurgroep over de beantwoording van die vragen door TG, Hoofdstuk 4 en bijlage 7.