

Overlegorganen Verkeer en Waterstaat Overlegorgaan Oppervlaktedelfstoffen OOD-2003/13

Rapport over beleidsveld Bouwgrondstoffen

24 maart 2003

Adviesaanvraag: dit rapport is op eigen initiatief tot stand gekomen.

Datum behandeling OOD: twee workshops¹, d.d. 31 januari 2003 en 28 februari 2003.

Aanleiding

Het ministerie van V&W heeft bij brief aan de Tweede Kamer een overzicht gegeven van de taken waarop V&W gaat bezuinigen om te voldoen aan de opgelegde bezuinigingen en het streven de overheidsbemoeienis te verkleinen. Voor het beleidsterrein Water "wordt het dossier Bouwgrondstoffen niet langer tot de kerntaak op het gebied van water, veiligheid en kwaliteit beschouwd. Hiermee wordt het afstemmen van vraag en aanbod (weer) aan de markt en de betrokken lagere overheden overgelaten. De R.O.-taken (inpassing dan wel aanwijzing van bouwstoffenwinlocaties) vallen thans reeds onder de bevoegdheden van de minister van VROM. De beheerstaak van RWS (vergunningverlening) blijft."

Het OOD heeft reeds eerder een advies over dit onderwerp aan de staatssecretaris van V&W uitgebracht (rapport OOD/2003-01, 14 januari 2003). In dit rapport uit het OOD ernstige twijfels over het genoemde voornemen van V&W, omdat verwacht wordt dat zich ernstige problemen zullen voordoen in de voorziening en in de maatschappelijk verantwoorde toepassing van bouwgrondstoffen. Daarnaast geeft het OOD in het advies aan dat het van mening is dat de rijksoverheid en de betrokken partijen *gezamenlijk* dienen na te denken over het beleidsveld bouwgrondstoffen. Het OOD heeft daarom het initiatief genomen voor een aantal workshops met de volgende doelen:

- inzicht verkrijgen in de wensen van de partijen ten aanzien van het beleidsveld bouwgrondstoffen, aangenomen dat het Rijk zich terugtrekt,
- inzicht verkrijgen in hetgeen nodig is om deze wensen te realiseren,
- inzicht verkrijgen in de afspraken die daarvoor gemaakt dienen te worden.

¹ Aan het overleg hebben, naast de ministeries van V&W, EZ (alleen eerste bijeenkomst), VROM en Financiën, vertegenwoordigers van de volgende organisaties deelgenomen:

- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, alleen eerste bijeenkomst);
- Ambtelijke vertegenwoordiging Interprovinciaal Overleg (IPO);
- Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten in Nederland/Bond van Fabrikanten van Betonproducten in Nederland (VOBN/BFBN);
- Nederlandse Vereniging van Zandwinners (NVZ);
- Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrieën (FODI);
- Vereniging voor Industriële Bouwstoffen (VIB);
- Nederlands Verbond Toelevering Bouw (NVTB);
- Nederlandse Vereniging van Regionale Industriezand- en grind Producenten (NEVRIP);
- Vereniging van Waterbouwers in Bagger-, Kust en Oeverwerken (VBKO);
- Verenigde Infrastructuur Aannemers Nederland (VIANED);
- Belangenvereniging Recycling Breken en Sorteren (BRBS, alleen tweede bijeenkomst);
- Vliegasonie (alleen tweede bijeenkomst);
- Stichting Natuur & Milieu.

Het ministerie van LNV heeft schriftelijk gereageerd.

Afbakening advies

Het voornemen van het ministerie van V&W betreft de hele breedte van het beleidsveld bouwgrondstoffen. Dit is ook de insteek voor de workshops geweest. Dit rapport betreft dus de gehele breedte van het beleidsveld bouwgrondstoffen. Dit neemt echter niet weg dat in de praktijk de problemen zich met name voordoen bij voorziening van beton- en metselzand. Het IPO en het Rijk menen daarom dat de bevindingen in dit rapport vooral in dat licht gelezen dienen te worden.

Hoofdlijnen

1. Algemeen

Het OOD is van mening dat het mogelijk moet zijn door middel van meer marktwerking te voldoen aan de vraag naar bouwgrondstoffen ten behoeve van water-, wegen- en woningbouw. Dit kan echter alleen als er aan een aantal voorwaarden ten aanzien van de mogelijkheden van voorziening van bouwgrondstoffen wordt voldaan. Deze mogelijkheden zijn:

- de *winning* uit eigen bodem en wateren,
- de *import* van bouwgrondstoffen uit het buitenland,
- de *alternatieven* voor primaire grondstoffen.

Tevens stelt het OOD voorwaarden aan het *monitoren* van de voorziening van bouwgrondstoffen. Daarnaast raadt het OOD aan een voldoende lange *overgangstermijn* te hanteren om een zorgvuldige afbouw te realiseren en geleidelijk tot een nieuwe situatie te komen. Tot slot adviseert het OOD heldere en concrete *afspraken* te maken tussen de betrokken partijen.

2. Voorwaarden ten aanzien van mogelijkheden voor bouwgrondstoffenvoorziening

2.1 *Winning uit eigen bodem en wateren*

Voor wat betreft de voorziening van bouwgrondstoffen uit Nederlandse winningslocaties adviseert het OOD het volgende:

- a. De rijksoverheid legt het nationale belang van bouwgrondstoffen en de winning daarvan vast in nationale kaders, bij voorkeur de Nota Ruimte;
- b. De rijksoverheid en de provincies stimuleren functiecombinaties door bij projecten mogelijkheden van grondstoffenwinning te bezien. Het bedrijfsleven draagt in nauw overleg met de gemeenten en terreinbeherende organisaties maatschappelijk verantwoorde projecten aan;
- c. De juridische, beleidsmatige en overige belemmeringen voor marktwerking worden waar mogelijk weggenomen of zoveel mogelijk geminimaliseerd. Het bedrijfsleven blijft overigens een rol voor de rijksoverheid weggelegd zien, ook in de nieuwe situatie, in de vorm van afstemming en handhaving van het rijksbeleid inzake de bouwgrondstoffenvoorziening, planning, monitoring en stimulering van alternatieven. Het IPO ziet in de toekomstige situatie een belangrijkere rol weggelegd voor de provincies, omdat zij de belangrijkste vergunningverlenende instanties zijn en het integratiekader vormen voor het rijksbeleid;
- d. De minister van VROM blijft in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bevoegd in noodsituaties in te grijpen.

De ruimtelijke doorvertaling van het bovenstaande dient naar mening van het OOD plaats te vinden in PKB's die opgesteld worden en in streekplannen.

2.2 *Import – internationale afstemming*

Het OOD adviseert de rijksoverheid verantwoordelijk te blijven voor het internationale overleg over de vrije import en export van bouwgrondstoffen, met name met de Nederlandse buurlanden en in Europees verband.

2.3 *Alternatieven voor primaire grondstoffen – duurzaam grondstoffengebruik*

Het OOD adviseert de rijksoverheid in de toekomstige situatie de ontwikkeling van duurzame grondstoffen en het gebruik daarvan te versterken en te concretiseren. Belangrijk doel is het gebruik van (eindige) primaire grondstoffen te verminderen. Daartoe dient de rijksoverheid samen met de betrokkenen nader te bezien welke instrumenten kunnen worden gehanteerd om een duurzaam grondstoffengebruik te bevorderen.

Het OOD adviseert daarnaast het fundamenteel onderzoek naar duurzame bouwgrondstoffen en technieken te bevorderen. Dit onderzoek vindt momenteel plaats bij het Rijk, maar dient in de toekomstige situatie in samenwerking met het bedrijfsleven en de provincies plaats te vinden.

Het OOD raadt verder aan het bedrijfsleven in eerste instantie verantwoordelijk te laten zijn voor het ontwikkelen van innovatieve toepassingen. De rijksoverheid en de provincies stimuleren dit met hun beleid.

2.4 Monitoring

Het OOD acht het van belang dat de voorziening van bouwgrondstoffen vanuit winning, import en alternatieven goed wordt gemonitord door de vergunningverlenende instanties. Doel is goed zicht te houden op (het tijdig voldoende aanwezig zijn van grondstoffen op) de markt en de duurzame toepassing van bouwgrondstoffen. Het bedrijfsleven verstrekt hiervoor een groot deel van de gegevens.

3. Overige voorwaarden

3.1 Overgang naar de nieuwe situatie

Het OOD is van mening dat helder moet zijn op welk moment bepaalde veranderingen zullen plaatsvinden om tot de nieuwe situatie te komen. Het OOD raadt aan een overgangperiode te hanteren om een zorgvuldige afbouw te realiseren en geleidelijk tot de nieuwe situatie te komen.

Voor de invulling van deze overgangperiode dienen keuzes gemaakt te worden. Deze betreffen a. de duur van een overgangperiode en b. de eventuele invulling van een overgangperiode met kwantitatieve afspraken.

a. de duur van een overgangperiode

De rijksoverheid, het IPO en de Stichting Natuur & Milieu menen dat de overgangperiode niet langer moet duren dan tot en met **2008** (de huidige taakstellingsperiode voor beton- en metselzand). De genoemde partijen zijn van mening dat deze periode voldoende lang is om beleid en wet- en regelgeving aan te passen, om flankerend beleid te voeren en om garantie te bieden voor voldoende winning voor beton- en metselzand.

Het bedrijfsleven acht het noodzakelijk een overgangperiode tot en met **2015** te hanteren in verband met de belemmeringen die momenteel nog bestaan voor marktwerking en de continuïteit in de voorziening van bouwgrondstoffen in relatie tot de lange proceduretermijn voor nieuwe vergunningen.

b. de eventuele invulling van een overgangperiode met kwantitatieve afspraken

Het bedrijfsleven vindt dat de continuïteit van de voorziening van bouwgrondstoffen niet in gevaar mag komen. Daartoe dienen kwantitatieve afspraken over de hoeveelheden te winnen bouwgrondstoffen uit Nederlandse bodem gemaakt worden. In ieder geval voor de periode dat er nog belemmeringen bestaan voor daadwerkelijke marktwerking.

De rijksoverheid, het IPO en de Stichting Natuur & Milieu zijn van mening dat volstaan kan worden met de bestaande afspraken in de vorm van taakstellingen beton- en metselzand tot en met 2008.

3.2 Afspraken

Het OOD adviseert gezamenlijk heldere en concrete afspraken over de nieuwe verantwoordelijkheden en taken te maken. Deze afspraken dienen vastgelegd en ingebed te worden in een bestaande beleidscontext, bij voorkeur de Nota Ruimte.

Naar mening van het bedrijfsleven dienen de afspraken en uitgangspunten uit het verleden, zoals opgenomen in het Structuurschema Oppervlakedelfstoffen als uitgangspunt te dienen voor de afspraken voor de nieuwe situatie. Verder meent het bedrijfsleven dat een convenant een goed instrument is om deze afspraken in vast te leggen.

De Stichting Natuur & Milieu vindt het een goede gedachte een convenant te maken voor de uitvoering en monitoring van de bouwgrondstoffenvoorziening. De rijksoverheid heeft twijfels of een convenant een goed instrument is voor het beleidsveld bouwgrondstoffen. Het IPO is van mening dat de Rijksbeleidsnota's een

voldoende richting gevende doorwerking hebben en convenanten minder geschikt zijn.

Er dient een keuze gemaakt te worden over de vraag of een convenant ingezet dient te worden voor het vastleggen van de afspraken.

Toelichting bevindingen

1. Algemeen

Het OOD is van mening dat het mogelijk moet zijn door middel van meer marktwerking te voldoen aan de vraag naar bouwgrondstoffen ten behoeve van water-, wegen- en woningbouw.

Het Rijk geeft in de toekomst geen garantie meer dat er tijdig voldoende grondstoffen beschikbaar zijn. Deze verantwoordelijkheid wordt niet meer door het Rijk genomen. In de nieuwe situatie, uitgaande van goede internationale marktwerking, brengen goed concurrerende bedrijven bouwgrondstoffen op de markt.

Het OOD heeft als standpunt dat meer marktwerking in de toekomstige situatie alleen mogelijk is, wanneer voldoende mogelijkheden voor voorziening van bouwgrondstoffen bestaan. Het verbindt daarom een aantal voorwaarden aan de mogelijkheden van de voorziening van bouwgrondstoffen, te weten:

- de *winningsmogelijkheden* uit eigen bodem,
- de vrije *import* van bouwgrondstoffen,
- de *alternatieven* voor primaire grondstoffen in brede zin (duurzaam gebruik van bouwgrondstoffen).

Tevens stelt het OOD de voorwaarde dat er goede *monitoring* plaatsvindt van de voorziening van bouwgrondstoffen. Daarnaast raadt het OOD aan een voldoende lange *overgangstermijn* te hanteren om een zorgvuldige afbouw te realiseren en geleidelijk tot een nieuwe situatie te komen. Tot slot adviseert het OOD heldere en concrete *afspraken* te maken tussen de betrokken partijen.

2. Voorwaarden ten aanzien van mogelijkheden voor bouwgrondstoffevervoorziening

Voldoende winningsmogelijkheden uit eigen bodem en wateren, vrije import en export en toepassing van alternatieven zijn noodzakelijk wil marktwerking in het beleidsveld bouwgrondstoffen op gang komen. Vandaar dat het OOD hieraan voorwaarden stelt.

2.1 Winning uit eigen bodem en wateren

Voldoende winningsmogelijkheden zijn noodzakelijk wil meer marktwerking in het beleidsveld bouwgrondstoffen op gang komen. Een groot deel van de behoefte aan bouwgrondstoffen wordt namelijk uit Nederlandse bodem gewonnen. In de huidige situatie bestaat er een aantal belemmeringen hiervoor. Zo is er de afgelopen jaren veel beleid en wetgeving tot stand gebracht dat zich onder meer richt op de bescherming van natuur, milieu en landschap (bijvoorbeeld Ecologische Hoofdstructuur, 'nee, tenzij..'-beleid, Flora- en Faunawet, archeologische waarden). Hierdoor valt de algemene belangenafweging in het kader van de vergunningverlening vaak niet uit in het voordeel van bouwgrondstoffenwinning. Tevens speelt het NIMBY-effect (Not In My BackYard) een rol bij het vinden van winningslocaties. Dit effect wordt versterkt door het feit dat bouwgrondstoffen niet gelijkmatig verdeeld voorkomen in de Nederlandse bodem. Dit betekent dat de ene provincie de 'lasten' draagt van winningen ten behoeve van de 'lusten' van de andere provincie.

Voor wat betreft de voorziening van bouwgrondstoffen uit Nederlandse winningslocaties adviseert het OOD het volgende:

- a. De rijksoverheid legt het nationale belang van bouwgrondstoffen en de winning daarvan vast in nationale kaders;
- b. De rijksoverheid en de provincies stimuleren functiecombinaties door bij projecten mogelijkheden van grondstoffenwinning te bezien. Het bedrijfsleven draagt in nauw overleg met de gemeenten en terreinbeherende organisaties maatschappelijk verantwoorde projecten aan;
- c. De juridische, beleidsmatige en overige belemmeringen voor marktwerking worden waar mogelijk geminimaliseerd;
- d. De minister van VROM blijft in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bevoegd in noodsituaties in te grijpen.

a. Vastleggen van het belang van bouwgrondstoffen

Het OOD adviseert de rijksoverheid het nationale belang van bouwgrondstoffen en de winning daarvan vast te leggen. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat de winning van bouwgrondstoffen als volwaardige doelstelling van nationaal belang wordt meegewogen in beleid en projecten. Dit kan gerealiseerd worden in wettelijke kaders als de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Ontgrondingenwet of in relevante beleidskaders, in het bijzonder de Nota Ruimte.

Het OOD raadt vervolgens aan het belang van bouwgrondstoffen door te laten werken in ruimtelijke afwegingskaders, waarin ook andere functies een plaats hebben. Op deze wijze kan vanuit een integrale benadering een ruimtelijke doorvertaling plaatsvinden van rijksbeleid voor een specifiek gebied. Hiervoor kunnen PKB's dienen alsook streekplannen. Het IPO noemt daarnaast ook nog sectorplannen.

In het geval dat een PKB wordt opgesteld dient het zelfstandig belang van de bouwgrondstoffenwinning in voldoende mate te worden meegewogen. Dit betekent dat de bouwgrondstoffenwinning volwaardig betrokken dient te worden bij de PKB voor het Rivierengebied, die momenteel in ontwikkeling is in het kader van 'Ruimte voor de Rivieren'. De Stichting Natuur & Milieu en het bedrijfsleven willen hierin een stap verder gaan en vinden dat naast de PKB voor het Rivierengebied ook voor de Noordzee en het IJssel- en Markermeer een PKB ontwikkeld dient te worden. In de PKB's dient de winning van bouwgrondstoffen als volwaardige doelstelling betrokken te worden. Het IPO en het Rijk onderschrijven deze lijn niet. Het IPO meent dat een toename van het aantal PKB's tot regelgevingverdichting leidt.

Het OOD stelt voor dat PKB's, sectorplannen en de streekplannen zonodig een grondstoffentoets kunnen voorschrijven. De grondstoffentoets dient als instrument om bouwgrondstoffen verplicht mee te laten wegen in projecten. Dit is een optie uit het eerste deel van het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen.

b. Functiecombinaties

Het OOD adviseert de rijksoverheid en de provincies bij hun projecten mogelijkheden van grondstoffenwinning te bezien teneinde nieuwe ruimtelijke waarden te creëren. Hierdoor worden de decentrale overheden en Rijkswaterstaat geprikkeld meer winningsmogelijkheden te creëren en wordt het bedrijfsleven gestimuleerd maatschappelijk verantwoorde projecten te initiëren.

Hiervoor stelt het Rijk de algemene kaders op, bijvoorbeeld in de Nota Ruimte en in PKB's. De provincies voeren een voorwaardenscheppend ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld in streekplannen. Het goed concurrerende bedrijfsleven initieert in nauw overleg met gemeenten en terreinbeherende organisaties maatschappelijk verantwoorde projecten. De bevoegde overheden, de provincies en Rijkswaterstaat, verlenen vergunningen aan maatschappelijk verantwoorde aanvragen en stemmen de diverse initiatieven op elkaar af. Het is daarbij van belang dat het verlenen van vergunningen voor de verlenende instanties kostendekkend is, in ieder geval voor wat betreft de administratieve lasten. Hiervoor kan het instrument van de leges gebruikt worden.

c. Belemmeringen voor marktwerking

Voor het beleidsveld bouwgrondstoffen is gedurende vele jaren veel beleid en regelgeving ontwikkeld, waarvan een deel daadwerkelijke marktwerking belemmert. Daarnaast bestaan er andere belemmeringen. Het bedrijfsleven beschouwt bijvoorbeeld de leningen voor beton- en metselzand die aan het begin van de taakstellingenperiode tussen verschillende provincies zijn afgesloten en nog niet zijn afgelost, als belemmering. Het IPO merkt hierbij op dat het deze leningen oorspronkelijk heeft geïnitieerd om lokaal stagnerende winningsmogelijkheden in andere provincies op te vangen teneinde een zekere continuïteit voor de bedrijven te bevorderen.

Het OOD adviseert de rijksoverheid en de provincies gezamenlijk met het bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties de juridische, beleidsmatige en overige belemmeringen te inventariseren. Hiertoe geven de betrokken partijen, met name het bedrijfsleven, aan welke belemmeringen zich voordoen. Vervolgens kunnen de partijen gezamenlijk, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, oplossingsrichtingen aangeven. Waar mogelijk worden tot slot de belemmeringen weggehaald of tenminste zoveel als mogelijk geminimaliseerd.

Het bedrijfsleven blijft overigens een rol voor de rijksoverheid weggelegd zien, ook in de nieuwe situatie. Deze rol betreft beleidsafstemming, planning en monitoring, alsmede het stimuleren van alternatieven en beleidsbeslissingen om de continue voorziening van bouwgrondstoffen op de middellange en lange termijn te garanderen. Argumenten van het bedrijfsleven hiervoor zijn dat er op korte termijn tekorten aan bouwgrondstoffen dreigen, dat er voor de periode van 2009 tot en met 2018 geen nieuwe vergunningsinitiatieven genomen zijn en dat bouwgrondstoffen niet gelijkmatig verdeeld over de provincies voorkomen. Volgens het IPO gaat het bedrijfsleven hierbij voorbij aan de voorbereidingsbesluiten van Maasprojecten, de vrije import en export en de toepassing van alternatieven. Wat betreft de genoemde tekorten die volgens het bedrijfsleven dreigen merkt het IPO op dat er volstrekt geen sprake is van tekorten, maar van eventueel dreigende schaarste aan in Nederland gewonnen beton- en metselzand.

Het IPO ziet in de toekomstige situatie een belangrijkere rol weggelegd voor de provincies. De provincies zijn immers de belangrijkste vergunningverlenende instanties voor de winning van bouwgrondstoffen en vormen het integrerende kader voor het (ruimtelijke) beleid van de rijksoverheid. Hoe deze rol van de provincies er in de toekomstige situatie uit gaat zien is nog niet bekend.

d. Bevoegdheden Rijk in noodsituaties

Het OOD adviseert de rijksoverheid een verantwoordelijkheid te houden voor het geval van noodsituaties. Op deze wijze kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat problemen ontstaan in het tijdig voorzien in de vraag naar bouwgrondstoffen.

Het Rijk beoordeelt in samenspraak met de betrokken partijen of sprake is van een noodsituatie. Wanneer dit het geval is wordt een noodmaatregel getroffen. Dit kan bijvoorbeeld een aanwijzing van minister van VROM zijn op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Tevens kunnen de NIMBY-wetgeving en de Ontgrondingenwet hierin een rol spelen. Verder is het mogelijk dat via het kabinet en de Tweede Kamer een maatregel wordt getroffen.

2.2 Import – internationale afstemming

Het OOD adviseert de rijksoverheid verantwoordelijk te blijven voor het internationale overleg over de vrije import en export van bouwgrondstoffen. In de toekomstige situatie zal, net als nu, een deel van de grondstoffenvoorziening middels import uit het buitenland worden gerealiseerd. De inzet van de Europese Unie hiervoor is een open Europese markt. Hierover blijft echter wel internationaal overleg noodzakelijk, zowel met de buurlanden als in Europees verband. Doel van dit overleg is in ieder geval 'elkaar informeren' en daarnaast ook problemen bespreken. Reden hiervoor is dat de omringende landen met dezelfde problemen kampen als Nederland. Naar mening van de overheid dienen de vrije marktprincipes binnen de Europese Unie hiermee niet in het gedrang te komen.

Het bedrijfsleven vraagt in dit kader expliciet de aandacht voor milieuaspecten, met name de vraag of bouwgrondstoffen wel uit het buitenland gehaald dienen te worden. Dit betekent bijvoorbeeld langere transportstromen (extra CO₂-uitstoot) en het afwentelen van nationale problemen met de grondstoffenvoorziening op de buurlanden ('ecological footprinting'). Naar mening van het bedrijfsleven en Stichting Natuur & Milieu dient de rijksoverheid hierover verder na te denken en ook nadere afspraken te maken met de buurlanden. Het gaat dan om afspraken over de condities van marktwerking (bijvoorbeeld aspecten als kostendoorberekening, monitoring, zorgvuldige procedures etc.). Het IPO merkt hierbij op dat het van mening is dat tot heden sprake is van grote import- en exportstromen en in dat opzicht analoog ook al een ecological footprint in Nederland plaatsvindt van de geëxporteerde grondstoffen. Het betreft hier internationaal gezien naar mening van het IPO een geringe verandering van goederenstromen.

2.3 Alternatieven voor primaire grondstoffen – duurzaam grondstoffengebruik

Het OOD adviseert de rijksoverheid de ontwikkeling van duurzame grondstoffen en de toepassing daarvan actief te stimuleren, zoals ook aanbevolen door de commissies De Graaf en Tommel. Het meer benutten en toepassen van alternatieven en vernieuwbare en secundaire grondstoffen betekent namelijk minder toepassen van (eindige) primaire grondstoffen en dus minder winningen en import van bouwgrondstoffen.

Het OOD is van mening dat het duurzaam grondstoffengebruik en het onderzoek daarnaar in de toekomst moet toenemen. Onder duurzaam grondstoffengebruik wordt verstaan:

- milieuverantwoord en efficiënt toepassen van bouwgrondstoffen,
- zoveel mogelijk (als (milieu)technisch en kwalitatief gezien verantwoord) toepassen van vernieuwbare grondstoffen (zoals hout),
- zoveel mogelijk (als (milieu)technisch en kwalitatief gezien verantwoord) toepassen van secundaire grondstoffen (zoals reststoffen),
- innovatieve toepassingen van duurzame grondstoffen,
- duurzaam en maatschappelijk verantwoord gebruik van winningslocaties.

Verantwoordelijkheden

Het OOD adviseert de verantwoordelijkheid voor duurzaam grondstoffenbeleid bij de rijksoverheid te laten liggen, meer specifiek bij het ministerie van VROM en deels bij het ministerie van LNV (voor vernieuwbare grondstoffen als hout). Daarnaast dient de overheid een voorbeeldfunctie in te nemen door in projecten, waar mogelijk en tegen aanvaardbaar kostenniveau, duurzame grondstoffen en technieken toe te passen. Een aantal provincies heeft dit al in hun beleid verankerd.

Het OOD raadt aan het bedrijfsleven in eerste instantie verantwoordelijk te laten zijn voor het ontwikkelen van innovatieve toepassingen van duurzame grondstoffen. De rijksoverheid en de provincies stimuleren dit met hun beleid.

Stimuleringsinstrumenten en onderzoek

Het OOD adviseert de rijksoverheid samen met de betrokken partijen nader te bezien welke instrumenten kunnen worden gehanteerd en toegepast voor het stimuleren van duurzaam grondstoffengebruik. Het OOD adviseert voorts het fundamenteel onderzoek naar duurzame bouwgrondstoffen en technieken te bevorderen. Dit onderzoek vindt momenteel plaats bij het Rijk, maar dient in de toekomstige situatie in samenwerking met het bedrijfsleven en de provincies plaats te vinden.

Het bedrijfsleven stelt voor dat het verantwoord én nuttig toepassen van secundaire grondstoffen meegenomen dient te worden bij het vaststellen van de nationale kaders voor de bouwgrondstoffenvoorziening. Tevens suggereert het bedrijfsleven subsidiëring vanuit een "Stimuleringsfonds Duurzame Grondstoffenvoorziening". Dit fonds kan gevormd worden met behulp van een toeslag op nieuwbouwwerken. De opbrengst is bestemd voor onderzoek en proefprojecten ter bevordering van alternatieven voor bijvoorbeeld beton- en metselzand.

Voor wat betreft het ontwikkelen van innovatieve toepassingen van duurzame grondstoffen suggereert de rijksoverheid de vorming van een privaatrechtelijk fonds. Dit fonds zou primair gevoed worden met vrijwillig bijdragen vanuit het bedrijfsleven. Ook de financiering van het fundamenteel onderzoek naar duurzame bouwgrondstoffen zou eventueel binnen een dergelijke opzet ingebracht kunnen worden.

2.4 Monitoring

Het OOD acht het van belang dat er een goede monitoring plaatsvindt wat betreft de voorziening van bouwgrondstoffen vanuit winning, import en alternatieven. Doel van de monitoring is goed zicht te houden op (het tijdig voldoende aanwezig zijn van grondstoffen op) de markt en de duurzame toepassing van bouwgrondstoffen. Op basis daarvan kan bijvoorbeeld tijdig door de minister van VROM ingegrepen worden bij een dreigende noodsituatie. Hierbij is het van belang in ieder geval zicht te hebben op de benodigde hoeveelheden bouwgrondstoffen (vraag naar bouwgrondstoffen), de hoeveelheden die gewonnen kunnen worden uit Nederlandse bodem en wateren, de import en export van bouwgrondstoffen en de hoeveelheden die middels andere dan primaire grondstoffen verkregen kunnen worden.

Het OOD ziet monitoring als taak van de vergunningverlenende overheden. Het bedrijfsleven zal hieraan een belangrijke bijdrage leveren in de vorm van het verstrekken van gegevens.

3. Overige voorwaarden

3.1 Overgang naar de nieuwe situatie

Het OOD is van mening dat helder moet zijn op welk moment bepaalde veranderingen zullen plaatsvinden om tot de nieuwe situatie te komen. Het OOD raadt aan een overgangperiode te hanteren om een zorgvuldige afbouw te realiseren en geleidelijk tot een nieuwe situatie te komen. Voor de invulling van deze overgangperiode dienen keuzes gemaakt te worden. Deze betreffen:

- a. de duur van een overgangperiode;
- b. de eventuele invulling van een overgangperiode met kwantitatieve afspraken.

a. de duur van een overgangperiode

De rijksoverheid, het IPO, en de Stichting Natuur & Milieu zijn van mening dat een overgangperiode niet langer mag duren dan tot en met 2008 (huidige bestuurlijke afspraken over taakstellingen beton- & metselzand). De genoemde partijen zijn van mening dat deze periode voldoende lang is om beleid en wet- en regelgeving aan te passen, om flankerend beleid te voeren en om garantie te bieden voor voldoende winning voor beton- en metselzand.

Het bedrijfsleven is van mening dat minimaal een periode tot en met 2015 moet worden aangehouden. Wijzigen van beleid en regelgeving vraagt namelijk tijd. Daarnaast speelt dat er volgens het bedrijfsleven voor 2009 tot en met 2018 nog geen nieuwe vergunninginitiatieven zijn genomen. Tevens dreigen de vergunde voorraden binnen enkele jaren op te raken. Bovendien moeten maatschappelijk verantwoorde projecten ontwikkeld worden, die uitzicht bieden op continuïteit van de grondstoffenvoorziening voor de korte en middellange termijn. Hierbij speelt ook het feit dat vergunningverleningstrajecten erg lang duren (voor grote winningen gelden termijnen van 10 tot 15 jaar). Het IPO merkt hierbij op dat het van mening is dat in beleidsvoorbereidende en uitvoerende zin vele initiatieven aanwezig zijn voor winningen van primaire grondstoffen na 2008, bijvoorbeeld voor projecten als Zandmaas en Grensmaas en projecten in Gelderland. Tevens lopen een deel van de reeds verleende vergunningen door tot na 2008.

b. de eventuele invulling van een overgangperiode met kwantitatieve afspraken

Het Rijk wil er in de toekomstige situatie geen zorg meer voor dragen dat tijdig voldoende bouwgrondstoffen uit Nederlandse bodem en wateren worden gewonnen. Het Rijk wil niet meer voldoen aan de garantie van tijdig voldoende bouwgrondstoffen en wil daarom geen afspraken meer maken over hoeveelheden te winnen bouwgrondstoffen in de vorm van taakstellingen. Dit voornemen is voor het IPO aanleiding om van een planningsgerichte benadering over te schakelen naar een projectgerichte benadering. In die benadering worden per project afspraken gemaakt over de hoeveelheden vrij te komen bouwgrondstoffen. Het IPO is pertinent tegen het maken van afspraken over hoeveelheden te winnen bouwgrondstoffen conform een planeconomisch principe en wil alleen de bestaande afspraken voor deze taakstellingsperiode handhaven. De Stichting Natuur & Milieu en de rijksoverheid gaan er vanuit dat in de toekomstige situatie geen afspraken over hoeveelheden te winnen bouwgrondstoffen gemaakt worden.

Het bedrijfsleven is van mening dat de rijksoverheid de kaders schept waarbinnen de markt zorg kan dragen voor een continue bouwgrondstoffenvoorziening. Dit vraagt om een rijksoverheid die onder andere ramingen maakt van te winnen hoeveelheden, monitoring verzorgt en afspraken stimuleert. Kwantitatieve afspraken dienen naar mening van het bedrijfsleven gemaakt te worden over de te winnen hoeveelheden bouwgrondstoffen in Nederland. Dit dient in ieder geval voor de overgangperiode te gebeuren, omdat dan nog belemmeringen bestaan voor daadwerkelijke marktwerking. Het is van belang dat ook in de toekomstige situatie de mogelijkheid bestaat tijdig een voldoende aandeel bouwgrondstoffen in de Nederlandse bodem te winnen, teneinde de continuïteit van de voorziening te kunnen waarborgen. Hierover dienen heldere afspraken gemaakt te worden met vergunningverleners. Dit kan in de vorm van een kwantitatieve onderbouwing van de ruimtelijke plannen (bijvoorbeeld in PKB's en in streekplannen) en in een convenant waarin afspraken worden vastgelegd tussen de betrokken partijen. Tevens is geopperd dat de provincies ontgrondingsplannen maken, waarin de kwantitatieve aspecten worden vastgelegd. Hiertoe dient in ieder geval inzicht te bestaan in de vraag hoeveel primaire grondstoffen gewonnen dienen te worden in Nederland en dus in de vraag naar winningslocaties.

3.2 Afspraken

Het OOD adviseert gezamenlijk heldere en concrete afspraken te maken en vast te leggen. Het betreft afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, de belemmeringen, de acties, de kwalitatieve aspecten, de overgangperiode en, naar mening van het bedrijfsleven, ook kwantitatieve afspraken voor de overgangperiode. Deze afspraken dienen vastgelegd te worden in een bestaande beleidscontext, bij voorkeur de nota Ruimte. Het bedrijfsleven ziet graag dat hiertoe alsnog het derde deel van het tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen wordt uitgebracht. Het SODII-deel 3 wordt op deze wijze gebruikt om de overgang naar de nieuwe situatie te realiseren. Verder wil het bedrijfsleven dat het bestaande beleid, zoals verwoord in het SOD, als uitgangspunt dient voor de nieuwe afspraken.

Het bedrijfsleven acht een convenant een goed instrument om afspraken in vast te leggen, zoals ook is geadviseerd door de commissie Tommel in haar 1^e jaarlijkse advies. De bruikbaarheid van dit instrument blijkt ook uit de eindrapportage Evaluatie Milieuconvenanten van CSTM Universiteit Twente (Februari 2003). Uit deze evaluatie blijkt dat er redelijk positief over het instrument van milieuconvenanten wordt gedacht. De randvoorwaarden die genoemd worden voor succesvolle milieuconvenanten lijken ook toepasbaar voor het beleidsveld bouwgrondstoffen. Er bestaat namelijk een breed draagvlak voor het maken van heldere afspraken over het beleidsveld bouwgrondstoffen. Daarvoor is de doelgroep helder. Er bestaat behoefte aan uitvoeringsgerichte, concrete afspraken en aan transparantie in de zin van afspraken over monitoring, voortgangsrapportages et cetera.

De Stichting Natuur & Milieu vindt het een goede gedachte een convenant te maken voor de uitvoering en monitoring van de bouwgrondstoffenvoorziening. De overige partijen twifelen echter of deze problematiek en de doelgroep wel aansluiten bij een convenant. Het IPO is geen voorstander van een convenant in verband met de diversiteit van belangen in de grondstoffenketen en is van mening dat rijksbeleidsnota's een voldoende richtinggevende doorwerking hebben. De rijksoverheid heeft twijfels of een convenant een goed instrument is voor het beleidsveld bouwgrondstoffen.

Tot slot

Het OOD verzoekt u dit advies te betrekken bij de discussie omtrent het afstoten van de rijksoverheidstaak in het dossier bouwgrondstoffen, meer specifiek bij de brief die u over dit onderwerp gaat sturen aan de Tweede Kamer. Het OOD wordt daarover graag op de hoogte gehouden en wil gaarne bij de verdere discussie betrokken blijven.

OVERLEGORGAAN OPPERVLAKTEDELFSTOFFEN, namens deze

Drs. M.A.J. Knip
Voorzitter