

TOM 2006/01

**Vierde jaarlijkse advies van de
Commissie Taakstellingen en
flankerend beleid voor de beton- en
metselzandvoorziening**

december 2005

Colofon

December 2005

Opdrachtgevers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat Directoraat-Generaal Water
Interprovinciaal Overleg (IPO)

Versie 1-2-2006 met correcties (nummering, opmaak, interpunctie en een redactiefout)

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	6
2. DE ONTWIKKELING VAN MARKTWERKING VOOR DE VOORZIENING VAN BOUWGRONDSTOFFEN.....	7
2.1. Marktwerking en de rol van de overheid	7
2.2. Herziening Ontgrondingenwet	9
2.3. Aanpassing van provinciaal beleid aan het nieuwe rijksbeleid	9
2.4. Europese Richtlijn Werken	10
3. MARKTPOSITIE VAN ALTERNATIEVEN VOOR WINNING BETON- EN METSELZAND UIT LANDLOCATIES.....	10
3.1. De markt voor secundaire en vernieuwbare grondstoffen	11
3.2. De markt voor meer fijner zand in beton	12
3.3. De markt voor de winning van beton- en metselzand uit de Noordzee.....	12
3.4. De markt voor de winning van beton- en metselzand uit het IJsselmeergebied	14
3.5. Beton- en metselzandwinning Project Ruimte voor de Rivier.....	14
3.6. Importmogelijkheden en verwachtingen.....	15
4. ADVIES OVER INVULLING TAAKSTELLINGEN VOOR BETON- EN METSELZAND IN DE PERIODE 1999 – 2008.....	16
4.1. De taakstellingen	16
4.2. Vraag naar zand.....	17
4.3. Productie in Nederland	18
4.4. Invulling taakstelling door Verkeer en Waterstaat	19
4.5. Invulling taakstelling door Provincies.....	20
4.6. Resumé.....	21
5. CONCLUSIES.....	22
6. AANBEVELINGEN	23

1. Inleiding

Begin 2002 is door V&W en IPO een onafhankelijke adviescommissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening ingesteld.

Voorzitter van de commissie is de heer dr. D.K.J. Tommel, ex-staatssecretaris van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Namens V&W is dr.ir. G. Blom, voormalig Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat als lid benoemd. Ir. M.A. van Weel, voormalig Directeur van de provincie Noord-Brabant, is namens het IPO als lid van de commissie benoemd.

De taak van de commissie is om jaarlijks advies uit te brengen over:

- de ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van beton- en metselzand;
- de voortgang van de vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in landlocaties en de rijkswateren, in relatie met de afgesproken taakstellingen, inclusief de “vangnet” voorzieningen
- de voortgang van de inzet van beton- en metselzand vervangende materialen;
- het proces van afbouw van de regierol van het Rijk van de beton- en metselzandvoorziening in Nederland en de ontwikkeling van marktwerking daarvoor.

De commissie heeft sinds haar start in 2002 een éénmalig advies over de invulling van de taakstellingen uitgebracht en een drietal jaarlijkse adviezen over de ontwikkelingen in de vraag en het aanbod van beton- en metselzand, de voortgang van de vergunningverlening voor nieuwe winlocaties in landlocaties en de rijkswateren, de voortgang van de inzet van beton- en metselzand vervangende materialen en de uitvoering van de afspraken van het flankerend beleid.

Het 1^e jaarlijkse advies (2002) van de commissie gaf mede aanleiding tot het besluit van het Rijk om het dossier bouwgrondstoffen niet langer tot een kerntaak van Verkeer- en Waterstaat te rekenen en de regie ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen, in het bijzonder voor beton- en metselzand, in het vervolg over te laten aan de markt. In een brief van 23 mei 2003 (kamerstuk 28 600-XII, nr. 14) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgestelde nieuwe situatie en hoe deze bereikt kan worden.

De rol van het Rijk is in deze situatie vooral gericht op het stellen van een nationaal ruimtelijk kader en het stimuleren van een duurzaam grondstoffenbeleid. Provincies zullen ervoor moeten zorgen dat de bouwgrondstoffenwinning volwaardig wordt meegewogen in de regionale ruimtelijke plannen en de vergunningprocedures. Voor Rijkswaterstaat geldt hetzelfde voor wat betreft de vergunningprocedures in de rijkswateren. Het bedrijfsleven zal zich moeten richten op kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten die voor winningen op het land in nauw overleg met de betrokken gemeenten worden ontwikkeld.

In dit advies zal worden ingegaan op de ontwikkeling van marktwerking voor de winning van beton- en metselzand uit landlocaties en de marktpositie en de verwachtingen van alternatieven voor beton- en metselzand (secundaire grondstoffen, gebruik fijner zand, winning in Noordzee en IJsselmeergebied en de import). Daarnaast wordt ingegaan op de invulling van de taakstellingsafspraken voor de winning van beton- en metselzand door Rijk en provincies in de vigerende taakstellingsperiode (1999 t/m 2008).

Hoe is het advies tot stand gekomen?

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie gesproken met vertegenwoordigers van de BRBS, CUR Beton, FODI, Gemeente Beuningen, de Provincie Gelderland, IZGP, NEVRIP, en VOBN. Verder heeft de commissie een bezoek gebracht aan de Kraaijenbergse Plassen in Noord-Brabant, de wininstallatie Rotterdam 55 en aan de Marspolder in Gelderland. Alle partijen waarmee gesproken is en ook overige betrokkenen bij het bouwgrondstoffenbeleid zijn uitgenodigd voor een door de commissie georganiseerd

symposium op 9 december 2005 waar een aantal sprekers dilemma's van het huidige beleid voor het voetlicht bracht. De commissie is verheugd over de grote opkomst en de constructieve discussie die dit heeft opgeleverd. De commissie heeft de inzichten opgedaan tijdens dit symposium, verwerkt in dit advies.

2. De ontwikkeling van marktwerking voor de voorziening van bouwgrondstoffen

2.1. Marktwerking en de rol van de overheid

Naar aanleiding van het 'Plan voor meer marktwerking bij winlocaties voor bouwgrondstoffen' (bijlage bij TK 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9) heeft de commissie in haar vorige advies stilgestaan bij marktregulerende elementen in provinciaal beleid. Naast de markt is er nadrukkelijk ook een rol voor de overheid. Overheidstaken zijn:

1. eventuele belemmeringen voor de markt wegnemen;
2. randvoorwaarden stellen aan de markt;
3. stimuleren van gewenste ontwikkelingen en remmen van ongewenste ontwikkelingen;
4. afwegen of projecten maatschappelijk verantwoord zijn.

Ad. 1 Belemmeringen voor de markt wegnemen

Het Rijk heeft in het plan voor marktwerking geconstateerd dat de "markt" voor winlocaties voor bouwgrondstoffen stroef verloopt omdat het aanbod van nieuwe locaties voor de winning van beton- en metselzand in Nederland achterblijft bij de vraag, waardoor de import stijgt. In de notitie wordt een aantal belemmeringen gesignaleerd.

Zo wordt gemeld dat provincies deels zouden vasthouden aan *beleid gericht op sturing van bouwgrondstoffenstromen*. Door de wijziging in het rijksbeleid zal het bouwgrondstoffenbelang bij de afweging in het kader van een aanvraag voor een ontgrondingvergunning een minder belangrijke rol gaan spelen. Toch blijft het vanzelfsprekend een te overwegen belang. Marktordening is dat echter niet. Het is daarom niet gewenst dat overheden bij de vergunningverlening uitspraken doen over de bestemming van het te winnen zand of de wijze van winning, hinderaspecten daargelaten. Hetzelfde geldt voor het wintempo, al kan het nodig zijn om in bepaalde gevallen hier toch eisen aan te verbinden. Het staat overheden vrij om binnen de gestelde kaders een beleid te formuleren waarbij kwalitatieve eisen gesteld worden aan projecten waar zand bij vrijkomt. Deze kwalitatieve eisen kunnen, net zoals bijvoorbeeld eisen die gesteld worden in verband met de veiligheid, een rechtstreeks verband hebben met de hoeveelheid zand die vrijkomt bij een winning. Deze eisen zijn echter primair gericht op een ander belang dan op sturing van bouwgrondstoffenstromen. Daarmee zijn ze niet marktbelemmerend.

Voor het totstandkomen van een *soepele overgang naar het beleid van marktwerking* in de bouwgrondstoffenvoorziening beschouwt Verkeer en Waterstaat het doorgaan van de twee geplande grote Gelderse projecten Over de Maas en Geertjesgolf (H1 Beuningen) als essentieel. Ook de Tweede Kamer hecht hier sterk aan, wat bleek bij een Algemeen Overleg eind maart 2005. De commissie onderschrijft het belang van het doorgaan van deze projecten. Overheden dienen hun afspraken na te komen. Daarnaast blijft met het doorgaan van deze projecten de voorziening vanuit Nederlandse winningen op een redelijk peil en blijft er voldoende zandwincapaciteit in Nederland. Vanuit individueel bedrijfsbelang bezien, bieden de overgangslocaties alleen soelaas voor de zandwinbedrijven die bij deze projecten betrokken zijn. Voor andere winners is er in feite geen overgangsbeleid, anders dan dat de taakstellingsafspraken tot en met 2008 nagekomen worden. De commissie heeft de indruk dat de regionale zandwinbedrijven daar niet onder gebukt gaan. Zij richten zich immers van oudsher al veel meer dan de landelijke winners op kleinschalige projecten met een sterke betrokkenheid van de omgeving.

Ad. 2 Randvoorwaarden stellen aan de markt

Heldere randvoorwaarden en criteria zijn nodig om duidelijk te maken wat kansrijke initiatieven zijn. Als voor een aanvrager niet van tevoren duidelijk is wat kansrijk is, dan ontstaat een onwenselijke situatie: ofwel de aanvrager is afhankelijk van de grillen van de vergunningverlener (geen rechtszekerheid), ofwel de vergunningverlener keurt alles goed. In het ruimtelijk beleid wordt door overheden gestuurd, en dat kan dus ook voor ontgrondingen het geval zijn. De commissie vindt bijvoorbeeld het vaststellen van winzones door een provincie niet bij voorbaat marktbelemmerend. De keuze voor marktwerking vereist wel dat er binnen de randvoorwaarden van de overheid te kiezen en te ondernemen valt. Binnen de randvoorwaarden zou dus ruimte moeten bestaan voor verschillende typen project-initiatieven. Een belangrijke voorwaarde is in ieder geval dat het project multifunctioneel is: de zandwinning en de beoogde eindfunctie(s) staan naast elkaar in een complexe verhouding. Overheden moeten de lastige balans zoeken tussen voldoende rechtszekerheid via heldere criteria en voldoende vrijheid voor creatieve oplossingen. Bijvoorbeeld: men kan eisen dat er een redelijke verhouding is tussen het heringerichte gebied en de hoeveelheid grondstoffen die vrijkomt, maar een harde eis in de vorm van een formule kan onnodig belemmerend werken.

Naast de vergunningaanvraag in het kader van de Ontgrondingenwet wordt in een bestemmingsplanprocedure een ruimtelijke afweging gemaakt door de gemeente. Dit is een politieke afweging en geen objectiveerbare keuze. Planologische medewerking is op dit moment een vereiste voor het verlenen van de ontgrondingsvergunning.

Ruimtelijke kwaliteit, en dus het RO-spoor, wordt leidend. Een initiatiefnemer zal in overleg met de gemeente en bewoners het plan ontwikkelen. De rol van de provincie is vervolgens een toetsing aan het streekplan. Omdat de besluitvorming plaatsvindt in het RO-spoor, wordt de ontgrondingsvergunning in materiële zin van minder groot belang. Onder de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening zal de rol van de gemeente nog sterker worden.

Ad. 3 Stimuleren van gewenste ontwikkelingen en remmen van ongewenste ontwikkelingen

Burgers hebben een grote behoefte aan participatie bij het inrichten van hun leefomgeving. Van oudsher wordt vormgegeven aan deze behoefte door het gebruik van juridische en procedurele instrumenten. In een laat stadium van het besluitvormingsproces trachten actiegroepen of belangenorganisaties een door de overheid of bedrijfsleven gewenste ontwikkeling bij te sturen of te blokkeren. Dit gebeurt steeds vaker met succes omdat bij actiegroepen de deskundigheid toeneemt en de mogelijkheden van informatievoorziening daarnaast enorm zijn toegenomen. Deze ontwikkeling vraagt, ook bij de totstandkoming van zandwinprojecten, om vernieuwende besluitvormingsprocessen, waarin niet gedacht wordt in tegengestelde belangen, maar meer in termen van het bundelen van krachten. Weerstand tegen een plan kan omgebogen worden door een open dialoog aan te gaan met bewoners, milieupartijen en de lokale, regionale en provinciale overheid waarin alle belangen vroegtijdig worden geïnventariseerd. Het resultaat is dat in samenwerking een integraal plan wordt ontwikkeld voor een gebied waarin verschillende functies, bijvoorbeeld wonen, werken en natuur elkaars waarde versterken. Op deze manier zijn al succesvolle zandwinprojecten tot stand gekomen. Voorwaarde is dat de maximalisatie van de hoeveelheid te winnen zand niet voorop staat. Een ander aandachtspunt is de gefaseerde uitvoering waardoor het mogelijk wordt, niet pas na afloop van de zandwinning, maar al tijdens de winning, te starten met de herinrichting van het gebied. De overlast voor de omgeving wordt hiermee beperkt en tevens zijn de positieve gevolgen van de zandwinning al in een vroeg stadium zichtbaar.

Het streven naar multifunctionele projecten wordt in de sector breed gedeeld, en heeft ook al geleid tot mooie projecten, zoals bijvoorbeeld de Marspolder in Gelderland. De vraag is in hoeverre alle bedrijven en alle betrokken lokale overheden de omschakeling naar de bottom-up benadering bij de totstandkoming van projecten kunnen maken. De commissie zal in het volgende advies inventariseren hoeveel concrete projectinitiatieven er zijn.

Ad. 4 Afwegen of projecten maatschappelijk verantwoord zijn

Zoals boven beschreven vindt de primaire besluitvorming in de toekomst plaats in het ruimtelijke spoor. Of iets maatschappelijk verantwoord is, wordt in eerste instantie bepaald in de lokale arena. Een eindtoets vindt plaats bij de vergunningverlening op basis van de Ontgrondingenwet, op basis van de beleidsuitgangpunten (Nota Ruimte, regionale uitwerking) en de gestelde randvoorwaarden.

2.2. Herziening Ontgrondingenwet

Op 4 november 2005 is het wetsvoorstel voor wijziging van de Ontgrondingenwet naar de Tweede Kamer gezonden (TK 2005-2006, 30346, nrs 1-4). De Ontgrondingwet zal een beperkte herziening ondergaan, waarbij veel delen die gericht zijn op de sturing en coördinatie van de bouwgrondstoffenvoorziening worden geschrapt (deels per 1 januari 2009, als de taakstellingsperiode is afgelopen). Dit is in lijn met het streven naar marktwerking. Voor de beperkte wetswijziging bestaat een breed draagvlak. De vraag is wel of de nieuwe wet het geschikte middel is voor de multifunctionele ontgrondingen. De wet is gericht op het toelaten van een ontgroning via een vergunningstelsel, met de mogelijkheid bepaalde inrichtingseisen te stellen, maar niet op het toelaten van een integraal ruimtelijk project, met daarin zonodig een bepaalde financiële verevening tussen betrokken – private en publieke – partijen. Mogelijk biedt de voorgestelde systematiek voor grondexploitatie in de WRO (TK 2004-2005, 30128, nr. 3) aanknopingspunten. Het verdient aanbeveling om deze vraag te betrekken bij het lopende onderzoek naar de inpassing van de Ontgrondingenwet in de Wet Ruimtelijke Ordening.

Naast de Ontgrondingwet wordt ook het Rijksreglement Ontgrondingen herzien. Dit reglement heeft betrekking op ontgrondingen in rijkswateren en bevat, net als de ontgrondingenverordeningen van de provincies, procedurebepalingen en voorwaarden voor vrijstelling van de vergunningplicht. Daarnaast worden een richtlijn en een leidraad voor vergunningverleners opgesteld, die zullen dienen als inhoudelijk afwegingskader voor de vergunningverlening. Deze komen in de plaats van het specifieke regionale beleid voor de verschillende rijkswateren.

2.3. Aanpassing van provinciaal beleid aan het nieuwe rijksbeleid

De provincies zijn ieder op eigen wijze bezig om de rijksontwikkelingen te implementeren in het eigen beleid. De provincies met winbare voorkomens van schaarse oppervlaktedelfstoffen zijn daar actiever mee bezig dan de provincies die dat niet hebben. Deze laatste provincies leggen de nadruk, zoals bijvoorbeeld Noord-Holland, op hergebruik en alternatieven. Zuid-Holland, Noord-Holland, Flevoland en Utrecht hebben daartoe een bouwgrondstoffenplan opgesteld. Dit is sterk gericht op het stimuleren van alternatieven. Overijssel heeft als enige provincie tot nu toe een beleid geformuleerd dat al rekening houdt met het nieuwe rijksbeleid. Overijssel stelt multifunctionele ontgrondingen en ontwikkelingsplanologie centraal. Dit mag echter niet leiden tot afvlakking van de diversiteit van het landschap en een teruggang in leefkwaliteit. Om die reden wil de provincie voor multifunctionele winningen een bundelingsbeleid blijven voeren door het aangeven van winzones in het streekplan. De provincie Utrecht heeft op basis van een eerste grove ruimtelijke afweging en het voorkomen van beton- en metselzand in de bodem een zoekgebied voor winningen van beton- en metselzand vastgelegd. Binnen het zoekgebied zijn grote winningen in principe mogelijk. Buiten dit zoekgebied staat Utrecht geen grootschalige winningen toe. Gelderland heeft in het beleidsplan 2001-2008 in feite al de stap naar marktwerking gezet door geen nieuwe winlocaties meer aan te wijzen en goede initiatieven van het bedrijfsleven af te wachten. In het nieuwe Streekplan van Gelderland dat medio 2005 is vastgesteld, worden geen gebieden aangewezen waar niet, of juist wel gewonnen kan worden. In principe kan een kwalitatief goed project overal gesitueerd worden. In Limburg gaat een herziening van het Provinciaal Omgevingsplan van start. De

aanpassing van het grondstoffenbeleid aan de rijksontwikkelingen zal daarin in hoofdlijnen worden meegenomen. De POL-aanvullingen Grensmaas en Zandmaas sluiten inhoudelijk aan bij het nieuwe rijksbeleid (multifunctionaliteit) met uitzondering van de nog daarin opgenomen taaksteldingsdoelstellingen. Diverse provincies zoals Gelderland, Limburg en Noord-Brabant denken na over een toetsingskader met de kwalitatieve criteria waaraan multifunctionele projecten moeten voldoen. Het beleid van Zuid-Holland legt de nadruk op de zandtoets. Zuid-Holland heeft daarmee, avant la lettre, een variant van de grondstoffentoets geïmplementeerd. De mogelijkheden van koppeling van winning met andere ruimtelijke ingrepen wordt in die provincie actief onderzocht.

2.4. Europese Richtlijn Werken

Zoals aangegeven in het 'Plan voor meer marktwerking bij winlocaties voor bouwgrondstoffen' (bijlage bij TK 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9) kan de Europese Richtlijn Werken complicerend werken bij ontgrondingsprojecten omdat een private partij publieke werken vervaardigt, waarvoor een aanbestedingsplicht geldt. In het plan wordt geconstateerd dat werken waarvoor een aanbestedingsplicht geldt buiten de vergunning moeten worden gehouden of moeten worden "doorgelegd" naar de vergunninghouder¹.

Bij de Grensmaas is nu ervaring opgedaan met het scheiden van aanbestedingsplichtige werken en werken die worden uitgevoerd op basis van zelfrealisatie. Andere ervaringen bij ontgrondingen zijn er voor zover bekend niet. De Commissie verneemt wisselende geluiden over de eventuele plicht voor aanbesteding bij andere projecten. Juristen zijn het onderling niet eens over een juiste uitleg van de richtlijn en de jurisprudentie op dit punt. Deze onzekerheid vormt een belangrijke hinderpaal voor multifunctionele projecten. Het risico bestaat dat zandwinprojecten vertraging oplopen omdat (vermeende) afwijkingen van de Richtlijn worden geconstateerd. Uiteindelijk bepaalt het Europees Hof van Justitie hoe de Europese regelgeving moet worden uitgelegd.

De commissie herhaalt haar aanbeveling aan het Rijk om dit punt serieus op te pakken en te verhelderen hoe in de praktijk met deze richtlijn gewerkt kan worden bij ontgrondingen. Daarbij is het ook te overwegen om de betrokken EU-commissaris om advies te vragen.

3. Marktpositie van alternatieven voor winning beton- en metselzand uit landlocaties

Het Rijk streeft naar marktwerking in de bouwgrondstoffenvoorziening, maar plaatst daar in de Nota Ruimte wel een kanttekening bij. Hoewel import en export nu eenmaal onlosmakelijk verbonden zijn aan marktwerking zegt de overheid in de nota Ruimte: het is van belang dat winning in Nederland mogelijk blijft, import kan leiden tot afwenteling van de ruimtelijke problemen op buurlanden en een toename van milieubelasting. De overheid spreekt hiermee in feite zijn voorkeur uit voor voorziening vanuit Nederland. De commissie vindt dat de consequentie van die voorkeur is dat de rijksoverheid (Verkeer en Waterstaat en VROM) een blijvende en zelfs verscherpte aandacht schenkt aan het stimuleren van de alternatieven². Om het streven naar marktwerking vorm te geven neemt Verkeer en Waterstaat de belemmeringen die er zijn bij het ontwikkelen van zandwinprojecten in Nederland zoveel mogelijk weg, onder meer door de Ontgrondingenwet aan te passen. Het ligt hiermee in lijn dat de overheid zich ook inzet voor het opheffen van belemmeringen en knelpunten bij het toepassen van alternatieven. De rol van het stimuleren van alternatieven moet verder gaan verder dan de voorbeeldfunctie van het Rijk als opdrachtgever (Rijkswaterstaat,

¹ Uit de EU-richtlijn volgt een plicht voor de betrokken overheden om bepaalde werken aan te besteden. De zandwinner kan deze aanbesteding uitvoeren namens de overheid. Dit wordt 'doorleggen' genoemd.

² De commissie verstaat onder 'alternatieven' alternatieven voor uit landlocaties gewonnen zand toegepast in beton en het gebruik van fijner zand in beton. De commissie beschouwt het zand gewonnen uit mooie, multifunctionele projecten niet als alternatief.

Rijksgebouwendienst) en als grondeigenaar. De voorbeeldfunctie is weliswaar vastgelegd in de Nota Ruimte, maar dreigt een dode letter te worden. De commissie gaat de komende jaren structureel inventariseren wat de prestaties van de rijksoverheid zijn op dit vlak. Tijdens het symposium van 9 december 2005 hebben verschillende partijen gewezen op de noodzaak van een consistent overheidsbeleid ten aanzien van alternatieven. De commissie onderschrijft dit.

Hierna beschouwt de Commissie de stand van zaken en de verwachtingen met betrekking tot de alternatieven voor primaire winning van beton- en metselzand uit landlocaties.

3.1. De markt voor secundaire en vernieuwbare grondstoffen

In CUR-verband is laboratoriumonderzoek gedaan naar de inzet van recyclingbrekerzand in beton. Uit dit onderzoek blijkt dat er technische mogelijkheden zijn voor inzet van dit zand. In een aanzienlijk deel van het beton dat wordt geleverd kan in beginsel 50% van het primaire zand worden vervangen. Wel zijn er veelal toevoegingen (hulpstoffen) nodig en wijken de constructieve eigenschappen iets af van gangbaar beton.

De ontwikkeling van de inzet van recyclinggranulaten in de betonindustrie blijft duidelijk achter bij verwachtingen van enkele jaren geleden, die onder andere de basis vormden voor de taakstellingen. De hoeveelheid granulaat die wordt ingezet als zandvervanger ligt al enkele jaren op ongeveer hetzelfde niveau, ca. 0,1 à 0,2 mln ton per jaar.

De inzet van zandvervangers is niet los te zien van die van grindvervangers. Door de betonindustrie (VOBN) is in een onderhoud met de commissie aangegeven dat men streeft naar inzet van meer gebruik van recyclinggranulaten als grindvervanger. Daarbij worden de inspanningen in eerste instantie gericht op grof betongranulaat, omdat hiermee technisch gezien het minste problemen te verwachten zijn. Door de brekerindustrie (BRBS) is aangegeven dat brekers, mede ingegeven door het huidige overaanbod in de markt, geïnteresseerd zijn om materiaal te leveren conform de specificaties van de betonindustrie, maar dat dan wel nieuwe afzetkanalen nodig zijn voor de zandfractie en de baksteenfractie. Gezien de onderzoeksresultaten en de voorzichtige houding van de betonindustrie zal zandvervanging lastiger zijn dan grindvervanging. Toch lijken er voor de (middel)lange termijn wel kansen, zeker in relatief laagwaardige betontoepassingen. Het is niet te verwachten dat de gunstige resultaten van het bovenvermelde CUR-onderzoek al op korte termijn tot grootschalige praktische toepassingen zullen leiden. Wel ligt voor de hand om, zoals de branche ook aangeeft, praktijkproeven te ondernemen.

Voor de huidige taakstellingsperiode houdt de commissie dan ook vast aan de eerdere inschatting over het gebruik van secundaire en vernieuwbare grondstoffen: maximaal 12 miljoen ton in de periode 1999-2008. In de toekomst kan recyclingbrekerzand wel een rol spelen. Het verdient dan ook aanbeveling om de ontwikkeling van technologische kennis voort te zetten.

De toepassing van betongranulaat als grindvervanger kan worden gezien als een eerste stap, die nodig is om ervaringen te delen en om het vertrouwen van marktpartijen in granulaat te winnen. Als dat vertrouwen er eenmaal is, ontstaan wellicht ook mogelijkheden voor zandvervanging. De commissie is van mening dat overheden in het kader van duurzaam inkopen granulaat zouden moeten voorschrijven in eigen werken. Ook zou men bij sloopwerken meer aandacht moeten geven aan selectief slopen.

De Kamer heeft op 30 juni 2005 met algemene stemmen de motie Koopmans-De Krom aangenomen, waarin de regering verzocht wordt om uiterlijk in 2010 bij 100% van de rijksaankopen en rijksinvesteringen duurzaamheid als zwaarwegend criterium mee te nemen. Een zeer aanzienlijk deel van de rijksinvesteringen betreft infrastructuur en gebouwen. Zand- en grindvervanging zou een speerpunt moeten zijn binnen het Programma Duurzaam Inkopen.

3.2. De markt voor meer fijner zand in beton

Het was reeds bekend dat het toepassen van fijn zand 15/74 in beton tot de mogelijkheden behoort omdat er vanuit betontechnologisch en milieukundig oogpunt alsmede qua regelgeving geen belemmeringen zijn.

Om na te gaan hoe het gebruik van fijner zand in beton is te stimuleren is een verkennende studie: uitgevoerd: "Stimuleren gebruik fijner zand in beton; Hoe is het gebruik van fijner zand in beton te stimuleren?" (DWW-2004-097)". Als belangrijkste belemmering wordt aangegeven dat de kostprijs van beton licht (tot 2%) kan stijgen door het gebruik van superplastificeerder of meer cement. Daarnaast vormen met name productietechnische aspecten zoals onvoldoende opslag en/of doseermogelijkheden een knelpunt. Dit knelpunt zal niet bij alle bedrijven even zwaar wegen. Een derde knelpunt is de wisselende verwerkbaarheid als gevolg van waterabsorptie.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen was om een aantal praktijkprojecten uit te voeren en daarbij de gehele bouwkolom te betrekken. Een eerste geslaagd praktijkproject met fijner zand is reeds uitgevoerd. Het betreft een wildtunnel in Kruisstraat, gemeente 's-Hertogenbosch, aangelegd in verband met de ombouw van de N50 naar de A59.

De commissie beveelt aan om een vervolg te geven aan dit voorbeeldproject en als overheid een afspraak te maken met de betonmortelsector om fijner zand in beton te bevorderen. De belangrijkste afspraak hierbij zou zijn dat de betonindustrie investeert in de noodzakelijke voorzieningen, en dat de overheden het zand waar mogelijk voorschrijven in eigen werken.

Om inzicht te krijgen in het huidige gebruik van (fijner) zand in beton is in kwantitatieve en kwalitatieve zin onderzocht welk zand door de betonindustrie wordt verbruikt, waarbij specifieke aandacht is besteed aan het gebruik van fijner zand "Monitoring gebruik (fijner) zand in beton 2003" (DWW-2005-001). Dergelijk onderzoek is in 1997 ook al eens uitgevoerd. Het blijkt dat de hoeveelheid fijn zand die de betonsector toepast in deze periode niet significant is toegenomen.

3.3. De markt voor de winning van beton- en metselzand uit de Noordzee

Industriezand uit de Noordzee

Cubic Square heeft in opdracht van de provincie Flevoland een rapport "Industriezand uit de Noordzee: Interpretatie van gehalten en winbaarheid van industriezand" opgesteld. Dit is een vervolg op het begin 2004 verschenen eindrapport van de PIA Subwerkgroep Zeezand ("Beton- en metselzand uit de Noordzee?: Resultaten van de haalbaarheidsstudie naar beton- en metselzandwinning voor de Hollandse en Zeeuwse Kust"). Flevoland komt in haar vervolgonderzoek tot een opbrengst van 560-1600 mln m³ industriezand, aanzienlijk hoger dan de PIA-werkgroep.

De PIA-werkgroep heeft een groot aantal boringen laten doen en deze geïnterpreteerd op basis van een aantal uitgangspunten:

- er wordt voor de zekerheid een bovengrens betonzand gemaakt (zgn. PIA-zand);
- de opbrengst uit tout-venant is tenminste 30% van dat PIA-zand;
- aaneengesloten laag van precies 5 meter;
- toetsing op diverse fracties (125 µm, 250 µm, 500 µm, 1 mm, 2 mm, 4 mm) met afwijzing als op één fractie niet voldoet; zo is bijvoorbeeld 6% grind >4 mm vereist;
- zand van één winlocatie wordt verwerkt tot product, zonder mengen;
- men houdt géén rekening met de opbrengst aan (fijn) grind.

Gegeven deze uitgangspunten blijkt ca. 50 mln m³ betonzand te winnen. Produceert men uit hetzelfde (beperkte) gebied waar dit PIA-zand voorkomt een iets fijner zand (CUR 0-4) dan blijkt er 100 mln m³ te winnen. Dit zou meer zijn indien alle gebieden worden betrokken waarin aan CUR 0-4 zand wordt voldaan. Hieruit blijkt al dat de opbrengst sterk afhankelijk is

van de uitgangspunten. De provincie Flevoland heeft de boringsgegevens opnieuw geïnterpreteerd met de volgende uitgangspunten:

- er wordt een “gemiddeld” zand gemaakt dat qua korrelopbouw de markt van het scala industriezanden benadert (22% op zeef 1 terwijl PIA met 30% rekent);
- de laag mag ook dikker zijn dan 5 m;
- zanden van verschillende winlocaties binnen het gebied kunnen gemengd worden in winhopper of overslag;
- toetsing hoofdzakelijk op 1 mm (meest kritisch naar oordeel Cubic Square).
- overigens gelijke uitgangspunten.

Flevoland geeft fundamentele en ten dele juiste kritiek op het PIA-rapport. De Noordzee blijkt in theorie een significante bijdrage te kunnen leveren aan de beton- en metselzandvoorziening, meer dan de enkele jaarvoorraden die door de PIA-subwerkgroep zijn gerapporteerd.

Het zand is vooralsnog niet economisch winbaar. De studie van Flevoland bevestigt dit beeld, al is de berekende kostprijs slechts weinig hoger dan die van landzand. Het ophoogzand dat meegewonnen wordt is verlieslatend ten opzichte van eenvoudiger ophoogzandconcessies. De prijs van ophoogzand uit de Noordzee is laag vanwege de grote hoeveelheden zand die vrijkomen bij onderhoudsbaggerwerk.

Het aantrekkelijker maken van winning op de Noordzee past in de lijn van de Nota Ruimte: “Het is belangrijk dat de maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor winning van oppervlakedelfstoffen daadwerkelijk worden benut.” Het Rijk kan winning in de Noordzee aantrekkelijker maken via vergunningbeleid voor ophoogzand (gebruiken voor blootleggen beton- en metselzand) en verlaagde domeinrechten. Een andere mogelijkheid is het concessiesysteem dat ook in andere landen wordt gehanteerd en dat een bedrijf dat investeert in onderzoek van een bepaald gebied betere kansen biedt op vergunningverlening. De commissie vindt dat de rijksoverheid deze opties goed in de afwegingen moet betrekken.

Functiecombinatie bij de Maasvlakte

Eén van de kansrijke mogelijkheden om winning in de diep gelegen Kreftenheyeformatie mogelijk te maken, is combinatie van winning van beton- en metselzand uit die formatie met de winning van ophoogzand voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte. De formule van de bouwgrondstoffentoets (Nota Ruimte, §4.8.1.3) vereist dat bij nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied – ook de Noordzee dus – rekening wordt gehouden met de effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening, voorkomens van schaarse oppervlakedelfstoffen en mogelijke functiecombinaties met winning. In de PKB+ Mainportontwikkeling Rotterdam (kabinetsstandpunt deel 3a) is dit aspect specifiek vermeld:

Beslissing van wezenlijk belang: Voor grootschalige zandwinning (>10 miljoen m³) is geen maximale ontgrondingsdiepte vastgesteld. Ten behoeve van de vergunningverlening wordt een uitvoerings-MER opgesteld, waarbij aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van combinatie met de winning van grof zand ten behoeve van de bereiding van beton- en metselzand. De ontgrondingsdiepte, de winlocaties en de uitvoeringstechniek voor de grootschalige zandwinning worden vastgesteld in de ontgrondingsvergunning.

In januari 2005 heeft de Raad van State de concrete beleidsbeslissingen in de PKB+ Mainportontwikkeling Rotterdam vernietigd. Het project wordt echter doorgezet op de eerder ingeslagen weg. In de richtlijnen voor het MER Aanleg Maasvlakte 2 is een uitwerking van de bouwgrondstoffentoets opgenomen. Gezien de grote betrokkenheid van het Rijk bij het realiseren van dit project beveelt de commissie aan om de mogelijke winning van beton- en metselzand zoveel mogelijk te faciliteren.

3.4. De markt voor de winning van beton- en metselzand uit het IJsselmeergebied

Het zandwinbeleid voor de Rijkswateren is neergelegd in de Nota Ruimte. Hierin is vermeld, dat winning van beton- en metselzand in In het IJsselmeergebied in beginsel toegestaan is voorzover mogelijk binnen de beperkingen van VHR en EHS en waar mogelijk multifunctioneel moet zijn..

Een vergunningaanvraag moet zijn voorzien van een milieueffectrapportage of een vergelijkbaar milieuonderzoek, waarin de milieugevolgen van de verschillende te onderzoeken varianten worden vergeleken en op basis waarvan RWS de verschillende belangen kan afwegen t.b.v. de eventueel te verlenen Ov-vergunning. Onderdeel van de MER is toetsing aan de Vogelrichtlijn en zonodig de Habitatrichtlijn .

Tot nu toe hebben enkele zandwinners voorzichtige belangstelling getoond voor de winning van beton- en metselzand op het IJsselmeer en Markermeer (open winning op grotere diepte). Recent is door een zandwinner een Startnotitie voor een Milieueffectrapportage voor een dergelijk project ingediend.

Alle nu bekende initiatieven omvatten naast de winning van beton- en metselzand de aanleg van natuur- en/of recreatiegebieden, waarvoor de niet- of minder bruikbare (boven)lagen worden benut en waarmee zo nodig de eventueel benodigde (natuur)compensatie kan worden ingevuld.

Het IJsselmeergebied is een speciale beschermingszone (SBZ) op basis van de Vogelrichtlijn en delen zijn aangewezen als SBZ in het kader van de Habitatrichtlijn. Dit betekent dat de vergunningverlener veel waarde moet geven aan de natuurwaarden. Projecten die de natuurlijke kenmerken van een gebied zouden aantasten mogen niet plaatsvinden in een SBZ indien er alternatieve oplossingen zijn. Dit zou de kansen in dit gebied aanzienlijk kunnen beperken.

Daarnaast zijn er nog planologische belemmeringen bij provincies en gemeenten omdat hun beleid nog is gebaseerd op het Rijksbeleid van voor 2002. De wijzigingen in het Rijksbeleid zullen van kracht worden met het uitkomen van de RWS-Richtlijn Ontgrondingen die nu in voorbereiding is. De tot nu toe aanwezige beleidsmatige belemmeringen zullen hiermee grotendeels worden weggenomen. Vooral nog wordt er van uit gegaan dat de andere overheden dit beleid zullen volgen.

Over winbare hoeveelheden in het IJsselmeergebied is nog weinig bekend en door het Rijk wordt daar ook geen onderzoek meer naar gedaan omdat dit nu aan de markt wordt overgelaten. Wel is bekend, dat er op verschillende locaties geschikt zand in de ondergrond zit, meestal op grotere dieptes (50-100 m). Alle beschikbare informatie is opgenomen in de (openbare) informatiesystemen van TNO-NITG.

3.5. Beton- en metselzandwinning Project Ruimte voor de Rivier

Bij uitvoering van het basispakket aan maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier zal slechts een kleine hoeveelheid beton- en metselzand vrijkomen. Overtollige grond kan grotendeels worden geborgen in bestaande putten en depots. Daardoor is niet of nauwelijks nodig om nieuwe zandwinputten te graven voor berging van bovengrond.

Wel wordt in de PKB (deel 1) ruimte vrijgehouden voor initiatieven van derden. Het maatregelenpakket laat ruimte voor flexibiliteit. Zeker de eerste jaren bestaat de mogelijkheid om de voorgestelde maatregelen om te wisselen voor andere. De PKB kan daartoe zonodig worden aangepast. Voorwaarden zijn dat er financiering is voor eventuele meerkosten, dat de projecten in 2015 gereed zijn, en dat ze bijdragen aan de PKB-doelstellingen: veiligheid tegen overstromingen en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Vanuit de grondstoffenvoorziening bezien is het onbegrijpelijk dat de Staatssecretaris van V&W de kansen voor koppeling van beton- en metselzandwinning met andere doelen niet heeft aangegrepen. Weliswaar wordt ruimte gelaten voor initiatieven vanuit de markt, maar die zijn gekoppeld aan strenge voorwaarden. Het ambitieniveau zou naar het oordeel van de Commissie hoger moeten zijn. Men zou niet passief moeten wachten op initiatieven uit de markt, waarbij geen zekerheid worden geboden dat daaraan wordt meegewerkt, maar actief op zoek moeten gaan naar mogelijkheden voor samenwerking. Wij wijzen in dit verband ook naar het advies van de VROM-raad over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1, "Geen dijkbreuk, geen trendbreuk". Overigens speelt de aanbestedingenproblematiek ook bij zandwinprojecten die in het kader van Ruimte voor de Rivier worden uitgevoerd.

3.6. Importmogelijkheden en verwachtingen

Import kan worden gezien als een 'vangnet' om in de Nederlandse behoefte aan zand te voorzien. Als de winning in Nederland en de inzet van alternatieven niet toereikend zijn, wordt het resterende deel van de behoefte ingevuld met zand afkomstig van import. Traditioneel vindt import van beton- en metselzand plaats uit Duitsland (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) en Engeland (Continentaal Plat). Daarnaast vindt import van steenslag (fractie 2-4 mm) uit Noorwegen plaats. Er is sprake van export van beton- en metselzand naar België.

Hieronder volgt een kwalitatieve analyse van de mogelijkheden van import van beton- en metselzand naar Nederland. De analyse is gebaseerd op het rapport "Importmogelijkheden van beton- en metselzand uit omliggende Europese landen: feiten en cijfers" van Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit rapport zijn de huidige reserves, de marktsituatie en de logistieke situatie in kaart gebracht.

Duitsland

Vanuit Nordrhein-Westfalen zijn de condities zeer gunstig om beton- en metselzand naar Nederland te exporteren. Niet alleen Duitse bedrijven beseffen dat. Ook Nederlandse bedrijven exploiteren winningen die, meestal net over de grens gelegen, circa 95% van de productie naar Nederland exporteren.

Een deel van de Duitse export van zand en grind naar Nederland komt uit Baden-Württemberg. Het betreft met name grind omdat deze deelstaat een overproductie kent van grind. Verder is het over deze afstand tegen de huidige Nederlandse marktprijzen niet lonend om uitsluitend grof zand te transporteren naar Nederland. Grote, nieuwe ontgrondingsvergunningen aan de binnenwateren die met Nederland in verbinding staan worden niet verwacht, vanwege de bescherming van de natuurbelangen. Andere deelstaten in het Bovenrijngebied exporteren op dit moment geen beton- en metselzand in relevante hoeveelheden naar Nederland. De verwachting is dat het niet zal toenemen.

De geologische beschikbaarheid van beton- en metselzand in de genoemde Duitse deelstaten vormt geen beperkende factor bij de import naar Nederland. De transportkosten zijn beperkt omdat het intensieve verkeer van Nederland naar Duitsland het mogelijk maakt zand en grind als retourvracht te transporteren. De conclusie is dat de import van beton- en metselzand vanuit Duitsland voorlopig doorgang zal vinden en ook verder kan toenemen. Bij toenemende schaarste in Nederland en een daaraan gekoppelde stijging van de prijs zal de import vanuit Duitsland over grotere afstanden rendabel zijn en kunnen toenemen.

Engeland

De Engelse mariene zand- en grindreserves zijn groot en hebben een orde van grootte van 26 miljard ton (1996). Van het totale vergunde gebied wordt slechts een zeer beperkt deel ook daadwerkelijk gebaggerd. Engels zeezand wordt al geruime tijd als tout-venant naar Nederland geëxporteerd. In de afgelopen 10 jaar is de stroom relatief constant geweest en heeft de invoer gevarieerd tussen de 3,2 en 3,9 miljoen ton zand en grind per jaar. Gemiddeld betreft het voor de helft beton- en metselzand (de andere helft is grind). De

afgelopen jaren is het zwaartepunt van de winning in Engeland verschoven. Dat heeft geleid tot langere vaarafstanden naar zowel het Engelse vasteland als het Europese vaste land. Aanlanding in Nederland vindt vooral in Amsterdam plaats omdat Rotterdam gunstig is gelegen voor aanvoer van zand en grind over de grote rivieren. Verwacht wordt een verdere toename van de vraag in Engeland naar zeezand. Dat is mede het gevolg van een restrictief vergunningenbeleid in Engeland. Beide leiden tot een bovengrens aan mogelijke export naar Nederland. Op korte termijn is er nog ruimte voor groei. Gezien de invaart per zeeschip zal het Engelse zeezand voornamelijk de regionale markt rondom de aanlandingshavens bedienen (Amsterdam, Rotterdam, Harlingen en Vlissingen).

Overige landen

In alle andere rondom ons land liggende landen zijn de reserves zodanig van omvang dat het land zichzelf voor vele decennia van oppervlaktedelfstoffen kan voorzien. Met name vanwege de kosten is er vooralsnog geen import van enige omvang te verwachten van landen als Ierland, Spanje, de Baltische Staten, Denemarken, Zweden en ook Polen. De overheid in Noorwegen staat open voor vergroting van de productie om zo aan een grotere vraag (in het buitenland) te voldoen. De logistieke situatie is gunstig. Aan rots heeft Noorwegen een schier onuitputtelijke voorraad. Er zijn heel veel kleine winningen, maar ook een paar zeer grote. In principe kunnen er onbeperkte hoeveelheden gebroken rots naar Nederland geëxporteerd worden, inclusief de fracties die nodig zijn om te mengen met fijn zand. Daarbij zij wel aangetekend dat de huidige productie van 'aggregates' in Noorwegen slechts ca. 50 mln ton bedraagt, waarvan ca. 20% wordt geëxporteerd. Het is niet bekend hoe het Noorse publiek zou reageren als Nederland en andere verstedelijkte kustgebieden in Noordwest-Europa daadwerkelijk op grote schaal zouden gaan importeren.

De commissie concludeert dat er op dit moment volop gelegenheid is om beton- en metselzand te importeren. Mocht er schaarste optreden in Nederland, dan zullen vanwege de stijgende prijs van het beton- en metselzand, de importmogelijkheden alleen nog maar verder toenemen. Import is dus een blijvend 'vangnet' om in de Nederlandse behoefte te voorzien.

4. Advies over invulling Taakstellingen voor beton- en metselzand in de periode 1999 – 2008

4.1. De taakstellingen

Rijk en provincies hebben in 1997 bestuurlijke afspraken gemaakt voor de winning van beton- en metselzand in de periode 1999-2008³. In het licht van de voortgaande ontwikkelingen acht de Commissie het op dit moment alleen nog van belang om te adviseren over de invulling van het kwantitatieve deel van de destijds gemaakte afspraken. Deze luiden:

- Er is een totale landelijke taakstelling afgesproken van 170 mln ton voor de periode 1999-2008, 40 mln ton lager dan de prognose van de behoefte in die periode, aan winning van beton- en metselzand waarvan is uitgegaan⁴;
- Over de taakverdeling voor winning van (vooralsnog) 170 mln ton over de periode 1999-2008 is overeenstemming tussen IPO en V&W. De volgende voorlopige taakstellingen zijn overeengekomen:

³ Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 23 625, nr. 19

⁴ Met de krappe taakstelling beoogden Rijk en provincies de inzet van alternatieven voor beton- en metselzand verder te stimuleren. Daarbij werd al rekening gehouden met een reguliere inzet van 10 miljoen ton secundaire grondstof in de taakstellingsperiode.

Tabel 1. Voorlopige taakstellingen 1999-2008.

<i>Vergunningverlener</i>	<i>Taakstelling in mln ton</i>
Groningen	3,5
Drenthe	4
Overijssel	12
Flevoland	1,5
Gelderland	59
Utrecht	5
Noord-Brabant	21
Limburg	27
Noord-Holland	1,5
Zuid-Holland	8,5
Totaal IPO	143
Totaal V&W/RWS(rijkswateren)	27
Totaal	170

- Indien blijkt dat winning van beton- en metselzand uit de Noordzee reëel is, zal de totale taakstelling voor de provincies uit provinciale landlocaties met 9 mln ton worden verlaagd en de taakstelling voor V&W/RWS met 9 mln ton worden verhoogd (boven op hetgeen uit de Noordzee komt om het gat van 40 mln ton te dekken). De vermindering van de taakstelling zal dan ten goede komen aan de provincies Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland.

In het 3^e jaarlijkse advies heeft de Commissie o.b.v. de toen aanwezige inzichten omtrent de mogelijkheden voor winning van beton- en metselzand uit de Noordzee geadviseerd om er van uit te gaan dat aan deze afspraak geen invulling kan worden gegeven in de beschouwde taakstellingsperiode. Gelet op de actuele beschouwing met betrekking tot de winningsmogelijkheden van beton- en metselzand in de Noordzee in par. 3.3 ziet de Commissie geen aanleiding om dit advies op dit moment te herzien.

- Het kan nodig zijn dat de vergunningsinstanties (V&W/RWS en de provincies) tijdelijk voor elkaar inspringen. Gelet op de totaal vergunde en in voorbereiding zijnde winlocaties is dat ook reëel mogelijk. V&W en IPO spraken af dat de vergunningsinstanties zonodig tijdelijk voor elkaar inspringen bij tekorten met compensatie uiterlijk in de volgende taakstellingsperiode (die er niet meer komt).
- Tevens is afgesproken dat in voorbereiding zijnde winlocaties niet gestopt of vertraagd worden.

4.2. Vraag naar zand

In de vorige adviezen van oktober 2002, december 2003 en december 2004 is de commissie uitgegaan van een totale behoefte aan beton- en metselzand van 220 mln ton in de periode 1999-2008, oftewel gemiddeld 22 mln ton op jaarbasis.

In het verleden zijn prognoses voor het beton- en metselzandverbruik altijd gebaseerd op de ontwikkeling van de bouwinvesteringen. Er zijn diverse studies uitgevoerd waarin de relatie tussen bouwinvesteringen en zandverbruik is aangetoond. Ten behoeve van haar vorige advies heeft de Commissie aan het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) gevraagd hoe zij tegen de ontwikkeling van de bouwinvesteringen en dus de behoefte aan bouwgrondstoffen aankeek. Het EIB verwachtte voor de middellange termijn (tot 2009) een gemiddelde groei van 1,5 % per jaar. Deze lage verwachting werd volgens het EIB vooral veroorzaakt door de lage ontwikkeling van de woningniewbouw. Voor de behoefte-

ontwikkeling van beton- en metselzand betekende de EIB verwachting dat de omvang van de totale behoefte in de taakstellingsperiode 1999-2008 niet afwijkt van waar door de Commissie in de eerdere adviezen is uitgegaan (220 mln ton, gemiddeld op jaarbasis 22 mln ton).

De Commissie heeft van de FODI cijfers ontvangen waarin uitgegaan wordt van een lagere behoefte (en dus een kleiner importoverschot). In deze alternatieve prognose baseert men zich niet op de bouwinvesteringen, maar op een tweetal andere indicatoren, nl. het verbruik van stortklaar beton en de productie in regionale zandwinningen. Hieruit wordt afgeleid dat de vraag naar zand tussen 1999 en 2003 met ca. 20% gedaald zou zijn. Bij de door FODI gehanteerde methode dient de kanttekening te worden geplaatst dat de prognose gebaseerd is op het cijfer over één jaar – 1999 – waarin beide indicatoren op een hoog niveau lagen. Het verdient aanbeveling om de methode eerst statistisch te onderbouwen op basis van meerjarige cijferreeksen voordat hieraan conclusies worden verbonden.

Voor dit 4^e advies laat de Commissie zich, mede gelet op het feit dat er het symposium geen opmerkingen waren over deze paragraaf, wederom leiden door de in haar ogen nog steeds realistische verwachting van het EIB en handhaaft een verwachte behoefte van 22 miljoen ton beton- en metselzand per jaar.

4.3. Productie in Nederland

In tabel 1 zijn de resultaten weergegeven van de monitoring van binnenlandse winning, inzet van secundaire grondstoffen en de import/export. De in deze tabel gepresenteerde getallen zijn afkomstig uit van elkaar onafhankelijke bronnen/metingen. Met name de gegevens afkomstig uit de enquête Stand van het Zand hebben een ruime onzekerheidsmarge⁵. Er kan echter wel een duidelijke tendens uit worden afgeleid, zoals een afnemende binnenlandse winning en een toename van de import.

Tabel 2. Overzicht gebruik, winning, secundair, import en export beton- en metselzand in de periode 1998 t/m 2004

Jaar	Gebruik NL 3)	Winning NL 1)	Sec. 2)	Import 3)	Export 3)	I/E saldo
1998	22,4	20,9	1,3	7,8	7,5	0,3
1999	23,5	20,5	1,3	7,7	7,5	0,2
2000	23,5	21,2	1,0	12,5	8,7	4,2
2001	26,2	19,8	1,0	12,0	6,3	5,7
2002	25,2	16,7	1,1	15,3	6,8	8,5
2003	23,8	15,2	1,1	15,2	6,5	10,6
2004	21,5	13,6	1,1	13,3	5,8	NB

Bronnen:

- 1) LCCO Werkgroep Inventarisatie Gegevens; 2004 betreft voorlopig cijfer
- 2) schatting Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde; inclusief indirecte besparing
- 3) Rapportenreeks Stand van het Zand, jaarlijkse enquête onder verbruikers, producenten en handelaren van beton- en metselzand. Cijfers over 2004 zijn voorlopige cijfers uit een conceptrapport en dus alleen indicatief.

In 2004 is het beeld van de afgelopen jaren doorgezet. De winning in Nederland is verder verminderd. De inzet van secundaire grondstoffen blijft marginaal.

⁵ In diverse jaren is er een forse afwijking op zandbalans te constateren. Het totaal van de vraag (verbruik plus export) wijkt af van het aanbod (winning, secundair plus import). Aangezien de winningscijfers vrij betrouwbaar zijn en de exportcijfers vrij consistent, is dit vermoedelijk te wijten aan onjuistheden in gebruikscijfers of importcijfers. De gebruikscijfers lijken in bepaalde jaren aan de hoge kant. De Commissie houdt daarom (zoals in 4.2 gemeld) rekening met een vraag van 22 miljoen ton per jaar en niet met 24 miljoen ton, het gemiddelde van de "gemeten" vraag in de afgelopen jaren.

4.4. Invulling taakstelling door Verkeer en Waterstaat

Uit de voortgangsrapportage van juli 2005 van het ministerie van V&W over de invulling van de taakstelling van 27 miljoen ton voor de periode 1999-2008 blijkt dat nu naar verwachting ca. 27 miljoen ton beton- en metselzand in die periode in de rijkswateren zal worden gewonnen.

In totaal geeft de huidige prognose voor de huidige taakstellingsperiode een hogere opbrengst van beton- en metselzand uit de Rijkswateren te zien dan de voorgaande prognose. De prognose (juli 2005) voor de vrijkomende hoeveelheden beton- en metselzand uit de rijkswateren in de huidige taakstellingsperiode is precies 27,0 miljoen ton. De voorgaande prognose was 24,2 miljoen ton. Slechts ca. 3,1 miljoen ton (circa 11%) van de totale hoeveelheid van 27 miljoen ton kan gekwalificeerd worden als grof beton- en metselzand. Het merendeel betreft relatief fijn beton- en metselzand (bijmengzand). Belangrijke oorzaak hiervan is dat vrijwel alle locaties waar normatief beton- en metselzand gewonnen kan worden uiterst onzeker of vertraagd zijn. Winning bij de Zand- en Grensmaas begint dit jaar, maar winning geschiedt voor het overgrote gedeelte buiten het zomerbed (Grensmaas 100%, Zandmaas 63,8%), waar de provincies bevoegd gezag zijn voor de ontgrondingsvergunningen, zodat de verwachte bijdrage aan de taakstelling van V&W gering is.

De taakstelling van V&W wordt ingevuld door winningen in de Noordzee, het IJsselmeergebied en het Rivierengebied incl. Limburg. Van de genoemde 27 mln ton is 16 mln ton afkomstig uit de Noordzee. Uit het Zand/Grensmaasproject komt 2,3 mln ton vrij. Bij regulier onderhoudswerk in de grote rivieren en het IJsselmeer zal ongeveer 8,8 mln ton vrijkomen. In totaal zal dus naar verwachting aan de taakstelling van 27 miljoen ton voldaan worden. Met winning op de Klaverbank en de formatie van Kreftenheye op de Noordzee wordt door Verkeer en Waterstaat in de prognose voor de invulling van de rijkstaakstelling geen rekening meer gehouden.

Omdat bekend is dat het merendeel van het zgn. bijmengzand, dat in de Noordzee wordt gewonnen, verwerkt wordt in beton heeft de Commissie het eerder al acceptabel gevonden dat dit toegerekend wordt aan de invulling van de rijkstaakstelling. Bij de toerekening van het bijmengzand tot de invulling van de taakstelling plaatste de commissie wel een kanttekening. De afzet van het bijmengzand is afhankelijk van de beschikbaarheid van grover materiaal om gezamenlijk verwerkt te worden tot de voor de betonindustrie vereist gradering. Voor zover minder grof zand beschikbaar komt zal ook de inzet van dit bijmengzand minder kunnen worden.

Het grondstoffenbeleid van het Rijk, nu verankerd in de Nota Ruimte, biedt ruimte voor winning van beton- en metselzand in de Noordzee en het IJsselmeergebied. Dat initiatieven tot de winning van grof zand op de Noordzee uitblijven beschouwt de Commissie als een uitloeijsel van de beoogde marktwerking. Wel zou het, gezien mogelijke perspectieven voor de lange termijn, nuttig zijn om te bezien of een concessiesysteem de werking van de markt hier zou verbeteren. Doel daarvan zou zijn om te waarborgen dat een initiatiefnemer voor een project, die investeert in exploratie, dit project zelf ook kan uitvoeren.

Na 2008 zullen naar de huidige verwachting de reguliere winningen in de rijkswateren op grofweg hetzelfde niveau doorgaan. Dat geeft dan het in tabel 3 weergegeven beeld.

Tabel 3. Verwachte productie in rijkswateren volgens opgave Rijkswaterstaat.

Noordzee	1,9 mln ton/jr
Zeeland en Zuid-Holland	0,4 mln ton/jr
IJsselmeergebied	0,3 mln ton/jr
Onderhoud grote rivieren	0,1 mln ton/jr
Totaal	2,7 mln ton/jr

Daarnaast is de verwachting op dit moment dat m.n uit het Zandmaasproject in de periode 2009 tot 2012 nog ca. 2,3 mln ton (gem. 0,6 mln ton/jr) grof zand kan vrijkomen. De rijkswateren leveren dan ca. 3,3 mln ton beton- en metselzand per jaar.

4.5. Invulling taakstelling door Provincies

Gedurende de eerste zes jaar van de taakstellingsperiode is volgens het IPO uit provinciale vergunningen 93,2 miljoen ton beton- en metselzand gewonnen. De direct aanbaggerbare voorraden tot en met 2008 bedragen in totaal 54,1 miljoen ton. Positief getaxeerd is volgens het IPO een hoeveelheid van 11,9 mln ton . De raming van de voorraden heeft het IPO opgesteld in overleg met het ontgrondend bedrijfsleven c.q. de vergunninghouders. Toch heeft de commissie van de FODI afwijkende cijfers gekregen. De FODI gaat uit van een productie tot nu toe van 94,9 mln ton. De FODI gaat verder uit van een hoeveelheid die deze periode nog zeker winbaar is van 39,2 mln ton. Onzeker is volgens FODI de productie van 9,2 mln ton. Uit de IPO-gegevens blijkt dat de gezamenlijke taakstelling van de provincies van 143 miljoen ton inmiddels ruimschoots is gerealiseerd. De positief getaxeerde projecten zijn niet nodig om de taakstelling te realiseren. Aan de hand van de cijfers van de FODI zou de taakstelling slechts in het gunstigste geval, dus als de onzekere projecten in de geplande omvang tijdig doorgang vinden, ingevuld worden.

De afgelopen jaren is er sprake van een daling van de gewonnen hoeveelheden. Deze teruggang wijt IPO aan marktomstandigheden. Dit geldt voor de regionale winners, die over een normale voorraadpositie beschikken. Voor de landelijke winners is de teruggang echter vooral te wijten aan de gebrekkige voorraadpositie.

Een deel van het grote verschil tussen de voorraadcijfers van IPO en FODI wordt verklaard doordat de FODI voor de berekening van de voorraad voor deze taakstellingsperiode uitgaat van het huidige (lage) productieniveau. Trekt de markt aan, dan wordt de voorraad in deze taakstellingsperiode dus automatisch groter. Ook is een deel van het verschil te verklaren door meer (IPO) of minder (FODI) optimisme over de voortgang van procedures bij enkele projecten.

De conclusie van de commissie is dan ook dat de provincies aan de taakstelling hebben voldaan. De positief getaxeerde projecten zijn niet nodig om in de taakstelling te voorzien, maar de commissie acht nieuwe winningsmogelijkheden wel van belang voor een ongestoorde overgang naar de nieuwe marktordening.

Er zijn afzonderlijke provincies die meer hebben gedaan dan afgesproken, en provincies die minder hebben gedaan dan afgesproken. Voor de Randstadprovincies geldt dat het ontbreken van goede mogelijkheden en daarom het ontbreken van interesse van het bedrijfsleven voor winning aldaar de oorzaak is van het niet voldoen aan de afgesproken hoeveelheden.

Daarnaast is er bij verschillende provincies nog sprake van een aantal positief getaxeerde vergunningaanvragen (11,9 miljoen ton) en zijn er nog verschillende projecten in voorbereiding (11,0 miljoen ton). Deze projecten hebben een zodanige omvang dat ook ná 2008 hieruit beton- en metselzand wordt gewonnen. Belangrijk voor deze periode zijn, naast de projecten Zandmaas en Grensmaas, de twee grote winningen die op stapel staan in Gelderland: 'Over de Maas' en 'Geertjesgolf' (H1 Beuningen). De commissie heeft over de voortgang van het project Geertjesgolf gesproken met de provincie Gelderland en de gemeente Beuningen. Met name de planning van 'Geertjesgolf' is krap en kan weinig tegenslag verdragen. De gemeente Beuningen en de Provincie Gelderland hebben een

convenant opgesteld waarbij uitgegaan is van een volume van 30-40 mln ton beton- en metselzand. Medio 2003 hebben GS en de Raad enkele nieuwe uitgangspunten opgesteld. Daarin is o.a. opgenomen dat de totale hoeveelheid beton- en metselzand 30 mln ton bedraagt. Zandwinning vindt plaats in Geertjesgolf inclusief voorhaven, in de Beuningse Plas en wellicht ook in de Winssense Waard. Bij Geertjesgolf/voorhaven is ook de gemeente Druten betrokken omdat een deel van de voorhaven in die gemeente gesitueerd is. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gaat er van uit dat landelijke winners van beton- en metselzand, die de grond in bezit hebben, het project Geertjesgolf gaan exploiteren. De gemeente Beuningen meent dat Europese aanbesteding voor het complex van zandwinningen nodig is. Daarom wil zij zich niet op voorhand vastleggen op partijen of een combinatie daarvan.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat volgt dit project aandachtig. Haar ambitie is dat de vergunningen voor het project in 2007 verleend zullen zijn (TK 2005-2006, 30300 XI, nr. 3). Daardoor is de planning erg kritisch. Een complicerende factor is de installatie van een nieuwe gemeenteraad in het voorjaar van 2006, de periode dat de bestemmingsplannen worden behandeld. Verder is de kans groot dat vergunningen worden aangevochten bij de Raad van State, gezien de lokale weerstand. De commissie vindt het van groot belang dat de twee projecten doorgaan, omdat de bestuurlijke afspraken nagekomen dienen te worden. Tevens dient de provincie Gelderland de zandlening aan Brabant 'terug te betalen'. Beide partijen zullen in overleg bepalen hoe, in een situatie waarin er geen taakstellingen meer zijn, die afspraak geëffectueerd kan worden.

4.6. Resumé

In onderstaande tabel 4 is de omvang weergegeven van de nu ingeschatte minimale en maximale onzekerheid voor wat betreft de invulling van de benodigde hoeveelheid beton- en metselzand in de resterende taakstellingsperiode 2005 t/m 2008. Daarbij is uitgegaan van een behoefteraming van gemiddeld 22 mln ton per jaar.

Tabel 4. Inschatting onzekerheid.

	<i>Onzeker in periode 2005</i>		
	<i>Afspraak/m 2008</i>		
Invulling door provincies	143	0	
Invulling door Rijk	27	1-2	
Inzet alternatieven	50	35,5	38
• Secundair		(12)	(12)
• Vernieuwbaar		(0)	(0)
• Fijner zand		(2,5)	(0)
• Extra uit Noordzee en IJsselmeer		(0)	(0)
Totaal	220		

(*) - Getallen tussen haakjes geven aan wat naar verwachting minimaal en maximaal inzetbaar is.

In onderstaande tabel is globaal weergegeven in welke mate de verschillende bronnen in de resterende jaren naar verwachting zullen bijdragen aan de behoefte aan beton- en metselzand in Nederland.

Daarbij is uitgegaan van de vraag die is vermeld in §4.2: 22 mln ton. Het im-/exportsaldo vult dat deel van de vraag in, dat niet voorzien kan worden vanuit Nederland. Daarvan uitgaande trekt de Commissie de conclusie dat er voldoende beton- en metselzand op de markt komt om in de geschatte behoefte te kunnen voorzien.

Tabel 5. Geschatte voorziening gedurende de resterende jaren van de taakstellingsperiode.

	2005	2006	2007	2008
IPO ¹⁾	12,5	12,5	12,5	12,5
Rijk ²⁾	2,7	2,7	3,4	3,4
Alternatieven	1,2	1,2	1,2	1,2
Im-/exportsaldo	5,6	5,6	4,9	4,9
Totaal	22,0	22,0	22,0	22,0

1) De cijfers van IPO zijn gebaseerd op (taakstelling-reeds gewonnen zand)/aantal resterende jaren.

2) De cijfers van het Rijk zijn gebaseerd op de aanname dat het Zandmaasproject in 2007 start.

5. Conclusies

Winning in Nederland blijft mogelijk

De omslag in het denken over beton- en metselzandwinning, die in 2003 heeft plaatsgevonden, begint vorm te krijgen. Het nieuwe beleid, gericht op de ontwikkeling van multifunctionele projecten, is vastgelegd in de Nota Ruimte, die dit jaar door de Tweede Kamer is aangenomen, en wordt nu uitgewerkt door de vergunningverlenende instanties. Het blijkt ook aan te slaan bij bedrijven. De nieuwe aanpak vergt een flexibele bottom-up-benadering waarbij maximalisatie van de productie en winst niet per se voorop staan. De schaarste aan nieuwe zandwinprojecten voor met name landelijke winners heeft geleid tot een productiedaling. In de nabije toekomst zullen nieuwe projecten, ontwikkeld volgens de nieuwe visie, nodig zijn om in de behoefte aan zand te voorzien. De commissie constateert dat nog weinig inzicht bestaat in het aantal projectinitiatieven, de omvang ervan en de snelheid waarmee dergelijke nieuwe projecten tot stand komen. In het volgende advies zal aan dat gegeven meer aandacht geschonken worden. Een belangrijke voorwaarde voor de totstandkoming van kwalitatief goede, multifunctionele projecten is dat bedrijven in een vroegtijdig stadium overleg voeren met bewoners, milieupartijen en de lokale, regionale en provinciale overheid om alle belangen vroegtijdig te inventariseren. De commissie acht het van uitermate groot belang om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de Europese Richtlijn Werken voor de bouwgrondstoffenwinning. Het IPO heeft aan de taakstelling beton- en metselzand voldaan. Uit de voortgangscijfers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat blijkt dat ook deze partij aan de taakstelling zal voldoen.

Alternatieven zijn kansrijk voor middellange termijn

De afgelopen jaren is in PIA- en VIBO-verband veel onderzoek gedaan naar alternatieven. Op de korte termijn – deze taakstellingsperiode – leveren deze een beperkte bijdrage aan de voorziening. Ze vormen echter een belangrijke optie voor de toekomst, ter aanvulling van de multifunctionele projecten. Naar het oordeel van de commissie betekent de keuze voor marktwerking niet, dat ook het ontwikkelen van duurzame oplossingen geheel aan de vrije markt kan worden overgelaten. De overheid heeft de taak de inzet van minder schaarse grondstoffen zoals fijner zand en secundaire grondstoffen te stimuleren, enerzijds door financiering van onderzoek, anderzijds door het goede voorbeeld te geven in eigen projecten. Fijner zand kan vermoedelijk al op relatief korte termijn een rol van betekenis spelen bij de voorziening. De inzet van recyclingbrekerzand kan mogelijk op de lange termijn een relevante bijdrage leveren aan de grondstoffenvoorziening. Voor de middellange termijn biedt ook de Noordzee een kans om voor vele jaren bij te dragen aan de beton- en metselzandvoorziening. De prijs van dit zand ligt voorsnog hoger dan de huidige prijs voor 'landzand'. Bij de stimulering van deze alternatieven is het belangrijk dat de overheid in tijd en aanpak een consistent en consequent beleid voert.

Import blijft beschikbaar als vangnet

Import heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de invulling van de zandvraag en er is geen reden om aan te nemen dat de mogelijkheden minder worden. Op dit moment betreft het vooral import uit Duitsland, maar bij stijgende prijzen komen ook verder gelegen landen in beeld.

6. Aanbevelingen

Aan het Rijk

- Geef blijvende en verscherpte aandacht voor het stimuleren van alternatieven.
- Wijs zand- en grindvervanging aan als speerpunt in het Programma Duurzaam Inkopen.
- Faciliteer winning van beton- en metselzand in relatie tot de zandwinning voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte.
- Zoek vanuit het project Ruimte voor de Rivier actief naar initiatieven voor zandwinning die bijdragen aan de projectdoelstellingen.
- Verhelder hoe in de praktijk met de Europese Richtlijn Werken gewerkt kan worden bij multifunctionele ontgrondingen.
- Onderzoek of de systematiek voor grondexploitatie uit de WRO geschikt is voor ontgrondingsprojecten.
- Onderzoek mogelijkheden die de werking van de (toekomstige) markt voor winning op de Noordzee zouden kunnen verbeteren.

Aan de provincies

- Bezie de eisen die men stelt als vergunningverlener in het licht van het nieuwe beleid en de veranderende rolverdeling tussen gemeente en provincie.

Aan de gezamenlijke opdrachtgevers

- Zet de ontwikkeling van kennis voor de inzet van recyclingbrekerzand voort.
- Maak een afspraak met de betonmortelsector, inhoudende dat de betonindustrie investeert in de noodzakelijke voorzieningen, en dat de overheden fijn zand waar mogelijk voorschrijven in eigen werken.