

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

**16 maart 2007**

**Colofon**

16 maart 2007

Opdrachtgevers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat  
Interprovinciaal Overleg (IPO)

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>DE ONTWIKKELING VAN MARKTWERKING VOOR DE VOORZIENING VAN BOUWGRONDSTOFFEN</b> .....	<b>5</b>
2.1	BELEIDSONTWIKKELING BIJ DE PROVINCIES .....	5
2.2	RUIMTELIJKE KWALITEIT .....	6
2.3	OVERGANGSLOCATIES .....	7
2.4	ONTWIKKELING NIEUWE ZANDWINLOCATIES .....	8
<b>3</b>	<b>DE JURIDISCHE CONTEXT VOOR MARKTWERKING</b> .....	<b>9</b>
3.1	ONTGRONDINGEN EN PRIVAATRECHT .....	9
3.2	HERZIENING EN INTREKKING ONTGRONDINGENWET .....	9
3.3	EUROPESE RICHTLIJN OVERHEIDSOPDRACHTEN.....	10
3.4	BOUWGRONDSTOFFENTOETS .....	11
<b>4</b>	<b>MARKTPOSITIE VAN ALTERNATIEVEN VOOR WINNING BETON- EN METSELZAND UIT LANDLOCATIES</b> .....	<b>11</b>
4.1	ALTERNATIEVEN VOOR BETON- EN METSELZAND .....	11
4.2	WINNING IN DE RIJKSWATEREN .....	13
4.3	IMPORT .....	15
<b>5</b>	<b>ADVIES OVER INVULLING TAAKSTELLINGEN VOOR BETON- EN METSELZAND IN DE PERIODE 1999–2008</b> .....	<b>15</b>
5.1	DE TAAKSTELLINGEN .....	15
5.2	VRAAG NAAR ZAND.....	15
5.3	PRODUCTIE IN NEDERLAND .....	15
5.4	INVULLING TAAKSTELLING DOOR VERKEER EN WATERSTAAT .....	16
5.5	INVULLING TAAKSTELLING DOOR PROVINCIES.....	18
5.6	RESUMÉ.....	19
<b>6</b>	<b>CONCLUSIES</b> .....	<b>20</b>
<b>7</b>	<b>AANBEVELINGEN</b> .....	<b>20</b>

# 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, voormalig 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 viertal jaarlijkse adviezen. Het eerste 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<sup>1</sup> is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgestelde nieuwe situatie en hoe deze bereikt kan worden. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft gerapporteerd over de afbouw van de regierol in voortgangsrapportages op 8 november 2004<sup>2</sup> en op 26 september 2006<sup>3</sup>.

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).

<sup>1</sup> TK 2002-3003, 28 600 XII, nr. 14.

<sup>2</sup> TK 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9

<sup>3</sup> TK 2006-2007, 30 800 XII, nr. 4.

### *Hoe is het advies tot stand gekomen?*

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie gesproken met vertegenwoordigers van de zandwinbranche en van VROM en met deskundigen uit de wereld van de secundaire grondstoffen. Alle partijen waarmee gesproken is en ook overige betrokkenen bij het bouwgrondstoffenbeleid zijn uitgenodigd voor een door de commissie georganiseerd symposium op 7 december 2006. De commissie heeft de inzichten opgedaan tijdens dit symposium en de schriftelijke reacties<sup>4</sup> verwerkt in dit advies.

## **2 De ontwikkeling van marktwerking voor de voorziening van bouwgrondstoffen**

### **2.1 Beleidsontwikkeling bij de provincies**

Het Zand- en kleiwinningplan Gelderland, is op 6 december 2006 vastgesteld door Provinciale Staten. Gelderland had met de nota "Industriezand in Gelderland, beleid 2001-2008" al de stap gezet naar marktwerking en liep daarmee vooruit op de landelijke ontwikkeling. Nieuw is dat er geen verschillend beleid per grondstof meer wordt gevoerd. Sturing op marktfactoren wordt losgelaten, sturing op taakstellingen wordt losgelaten. Sturing op ruimtelijke kwaliteit is verder uitgewerkt.

Ontgrondingslocaties worden niet vooraf aangegeven in het streekplan maar komen tot stand via marktwerking. Winning van zand en klei in Gelderland blijft wel een beleidsdoel, gezien de behoefte eraan en de grote beschikbaarheid in Gelderland. Winning van zand en klei wordt gezien als instrument om andere beleidsdoelen te realiseren. Daarnaast wil Gelderland de inzet van alternatieve en secundaire materialen blijven stimuleren, om zuinig en hoogwaardig gebruik van bouwgrondstoffen te kunnen realiseren.

In Noord-Brabant is de beleidsnota "Hoofdpijnen actualisatie van het Brabantse grondstoffenbeleid" op 15 december 2006 door Provinciale Staten vastgesteld. Daarmee komt ook in Noord-Brabant een einde aan het sturen op taakstellingen via het aanwijzen van winlocaties. Tevens zullen door het nieuwe beleid de verschillen tussen het beleid voor ophoogzand, klei en beton- en metselzand vervagen. Noord-Brabant wil ruimte geven aan breed gedragen, multifunctionele projecten waarbij zandwinning gecombineerd wordt met de realisering van maatschappelijk gewenste functies. Daarnaast zet Noord-Brabant in op het zo hoogwaardig mogelijk gebruik van de gewonnen grondstoffen en op de stimulering van het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen. Een team van externe deskundigen zal adviseren over de ruimtelijke kwaliteit van de plannen voor multifunctionele ontgrondingen.

In februari 2006 is het ontwerp van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg door Gedeputeerde Staten vastgesteld. In dit ontwerp-POL zijn de hoofdpijnen van beleid voor grondstoffen en ontgrondingen opgenomen. Het beleid is een doorvertaling van het huidige rijksbeleid voor bouwgrondstoffen. In mei 2006 is de bedenkingennota door GS vastgesteld. Het POL is 22 september door Provinciale Staten vastgesteld. Eind 2006 is gestart met de opstelling van een POL-uitwerking Grondstoffen, vast te stellen door GS in januari 2008. In deze POL uitwerking worden de hoofdpijnen van beleid zoals opgenomen in het POL verder uitgewerkt. Deze POL uitwerking zal het huidige Grondstoffenplan, dat nog uitgaat van het voorzien in berekende behoeftes, vervangen.

Belangrijke elementen uit het POL zijn zuinig omgaan met grondstoffen, beschermen van geologische voorraden en winning van grondstoffen als onderdeel van integrale

<sup>4</sup> De commissie heeft schriftelijke reacties ontvangen van de BRBS, Meurs Juristen en de provincie Limburg.

projecten. Een vergunning voor het uitvoeren van een project met een meervoudige doelstelling en maatschappelijk draagvlak kan overal worden aangevraagd. Projecten dienen uiteraard wel plaats te vinden binnen de randvoorwaarden van rijks- en provinciaal beleid. Het in het verleden gehanteerde systeem van winplaatsen en winzones ten behoeve van de gegarandeerde grondstoffenvoorziening is verlaten. Daarom worden geen nieuwe winplaatsen en winzones aangewezen. Alle vigerende winplaatsen en winzones blijven echter van kracht.

De provincie Overijssel heeft al in 2005 de omslag naar meer marktwerking in het bouwgrondstoffenbeleid gemaakt door het uitbrengen van de beleidsnota "Over winnen". Het beleid gaat, evenals in Brabant, uit van multifunctionele en functionele ontgrondingen. Deze laatste zijn gericht op bodemverlaging ten behoeve van het realiseren of versterken van een bepaalde functie of werk. Bij de multifunctionele ontgrondingen staat ontwikkelingsplanologie centraal. De provincie wil bij de uitvoering van multifunctionele ontgrondingen de leefkwaliteit een belangrijke plaats geven. Ontwikkelingsplanologie mag niet leiden tot een afvlakking van de diversiteit, die zo kenmerkend is voor het Overijsselse landschap en een teruggang in de leefkwaliteit. Overijssel is van mening dat ontwikkelingsplanologie daarom niet zonder een vorm van toelatingsplanologie kan. "Nee" zeggen is soms nodig. Om die reden wil de provincie voor multifunctionele ontgrondingen een bundelingsbeleid blijven voeren door middel van het aangeven van winzones in het streekplan. Het is op zichzelf toelaatbaar dat de provincie aangeeft waar, gezien de bescherming van bepaalde belangen, er in principe wel en in principe niet multifunctioneel ontgrond kan worden. Vooropgesteld dat de winzones zodanig van omvang zijn dat er genoeg ruimte voor het ontwikkelen van projecten resteert.

De provincies die voor winning van beton- en metselzand het meest relevant zijn hebben hun ontgrondingsbeleid nu herzien. De beleidsnota's laten zien dat de provincies voorstanders zijn van marktwerking bij de ontwikkeling van ontgrondingslocaties. Soms worden door het ontgrondend bedrijfsleven en door het Rijk kanttekeningen geplaatst bij specifieke details, die marktbelemmerend zouden kunnen zijn. De koerswijziging in het bouwgrondstoffenbeleid die – mede gevoed door het eerste jaarlijkse advies – in 2002 is ingezet is nu grotendeels rond. De belangrijkste provincies hebben snel en goed ingespeeld op de nieuwe ontwikkelingen en daarmee een goede uitgangspositie gecreëerd om het nieuwe beleid te laten slagen. Het is ook belangrijk dat de provincies die minder te maken zullen krijgen met multifunctionele winningen het nieuwe beleid gaan formuleren. De beleidsplannen die er al liggen kunnen als voorbeeld dienen.

## **2.2 Ruimtelijke kwaliteit**

In de Nota Ruimte is aangegeven dat de rijksoverheid streeft naar projecten die zowel de ruimtelijke kwaliteit verhogen als Nederland van grondstoffen voorzien. Er is geen eenduidige definitie te geven van wat ruimtelijke kwaliteit is. Veelal wordt daarbij de belevingswaarde, de gebruikswaarde en de toekomstwaarde betrokken. Het is te simpel om te stellen dat een project met draagvlak wel ruimtelijke kwaliteit moet hebben. Het is aan de betrokken overheden om te beoordelen of een project ruimtelijke kwaliteit heeft of niet. Projecten moeten plaatsvinden binnen onder meer de randvoorwaarden van beleid van Rijk en provincie. De provincie Gelderland heeft voor de beoordeling van de ruimtelijke kwaliteit een intern kwaliteitsteam in het leven geroepen dat in het kader van de ontgrondingsvergunning adviseert bij meer complexe ontgrondingsprojecten. Het zandwinnend bedrijfsleven ziet meer in een extern kwaliteitsteam dat in het traject van de locatiekeuze, dus in het ruimtelijke

spoor, adviseert. Een dergelijk team zou zich behalve over ontgrondingen ook over andersoortige projecten kunnen buigen.

De commissie acht het nuttig dat beleidsmatige kaders voor ontgrondingen worden geformuleerd, maar herhaalt wel haar advies dat dergelijke kaders niet zo rigide moeten zijn dat ze goede oplossingen belemmeren. Een andere optie is de keuze voor een "levend kader" in de vorm van een kwaliteitsteam. De samenstelling van een dergelijk team luistert zeer nauw. Bij een vaste teamsamenstelling is er het risico van monopolisering van meningsvorming. En dus ook van een te rigide toetsing. Verder zijn er integriteitsrisico's vanwege dubbele petten, zeker als slechts wordt geput uit een regionale kring van deskundigen.

Tijdens het symposium van 7 december zijn er twee inleidingen over het onderwerp 'ruimtelijke kwaliteit' gehouden. Deze presentaties zijn op te vragen bij het secretariaat.

### **2.3 Overgangslocaties**

Het Rijk heeft twee overgangslocaties aangewezen die in de overgangperiode naar marktwerking in de bouwgrondstoffenvoorziening, er voor moeten zorgen dat er voldoende aanbod is. Daarnaast maken die locaties het voor de landelijke zandwinners gemakkelijker om de omslag naar het nieuwe beleid te maken. Het betreft "Geertjesgolf" in de gemeente Beuningen en "Over de Maas" in de gemeente West Maas en Waal. De cijfers over de vergunningvoorraad die in hoofdstuk 5 worden gepresenteerd onderstrepen het grote belang van deze overgangslocaties. Deze twee projecten zijn gezamenlijk goed voor 40% van de beton- en metselzandvoorziening in de jaren direct na 2008. Zonder de overgangslocaties zou de productie uit landlocaties terugvallen van ca. 11-12 mln ton per jaar op dit moment tot onder de 10 mln ton. Dit zou de druk op buurlanden verder doen toenemen.

Een belangrijke stap in de besluitvorming voor "Over de Maas", de partiële streekplanherziening met daarin een concrete beleidsbeslissing, is op 20 september 2006 vastgesteld door Provinciale Staten van Gelderland. Uit contact met de zandwinners blijkt dat er nog wordt onderhandeld over een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de zandwinners. De commissie gaat ervan uit dat hier in redelijkheid uit te komen is.

Ook voor het project "Geertjesgolf" (H1) is een belangrijke stap gezet. In oktober 2006 is de MER-studie in de inspraak gebracht. Diezelfde maand heeft de Minister van VROM in een brief aan de gemeente Beuningen aangegeven dat hij zich genoodzaakt ziet een aanwijzing op grond van artikel 37 van de WRO voor te bereiden indien uit bestuurlijk overleg niet zou blijken dat de gemeente uiterlijk in januari 2007 een herziening van het bestemmingsplan in procedure brengt. De commissie heeft kennis genomen van brieven die hierover de afgelopen maanden zijn gewisseld tussen de gemeente en diverse andere partijen. Uit de brieven blijkt dat de gemeente voornemens is het project zelfstandig te ontwikkelen en na aanbesteding door een "aannemer" te laten uitvoeren. De gemeente stelt tot onteigening te willen overgaan indien een ander dan de huidige grondeigenaar de aanbesteding wint.

In één van de brieven van de gemeente wordt het eerdere advies van de commissie over aanbesteden onjuist geïnterpreteerd. Hoewel de commissie in algemene zin vragen heeft bij de rol van aanbesteding bij zandwinlocaties, zijn wij ervan overtuigd dat er in dit geval voor de zandwinning zelf geen aanbestedingsplicht hoeft te gelden

omdat een zandwinning als deze niet hoeft te worden uitgewerkt in de vorm van een werk in opdracht van de overheid zoals Beuningen wil.

De samenwerkende zandwinners bezitten, volgens eigen opgave, vrijwel alle grond ter plaatse van de zandwinning, behalve de wegen, en geven de voorkeur aan zelfrealisatie. De commissie acht dit hier de logische keuze. Slechts bepaalde inrichtingswerkzaamheden zullen waarschijnlijk aanbesteed moeten worden. Voor eventuele restrisico's is in goed overleg tussen de overheidslagen een oplossing te vinden.

De commissie is van oordeel dat de constructie van de gemeente ongewenst is. Een dergelijke grote regierol van de gemeente is niet te verenigen met het aan de markt overlaten van de winning van bouwgrondstoffen. De commissie is van mening dat het particuliere initiatief zou moeten prevaleren en dat de route van de gemeente in strijd is met de geest van het convenant tussen gemeente en provincie, dat gericht is op snelle en soepele realisatie van het project. De overheidsregie en de bijbehorende taakstellingen, waarvan dit project nog een laatste uitvloeisel is, was gericht op het bestuurlijk en planologisch mogelijk maken van projecten. Ook de regierol van de gemeente zou alleen gericht moeten zijn op het bestuurlijk en planologisch mogelijk maken van de winlocatie. Niet op het realiseren van de locatie zelf. Indien de gemeente bij haar besluitvorming haar grondbezit van de wegen een doorslaggevende rol zou laten spelen, dan is dat détournement de pouvoir. De commissie is ervan overtuigd dat de handelwijze van de gemeente leidt tot vertraging van het project. Waarbij uitstel nog tot afstel zou kunnen leiden. De commissie verbaast zich erover dat de zandwinners het initiatief bij de gemeente laten en niet zelf het initiatief nemen door een plan te ontwikkelen in de geest van "Over Winnen" en daarvoor een ontgrondingsvergunning aan te vragen.

Mocht de gemeente daar niet aan mee willen werken, dan zou het Rijk de randvoorwaarden voor een succesvolle vergunningverlening door de provincie moeten scheppen. Immers een ontgrondingsvergunning kan worden aangevraagd als er een bestemmingsplanwijziging voorzien is, of een aanwijzing is gegeven.

## **2.4 Ontwikkeling nieuwe zandwinlocaties**

Vanuit het bedrijfsleven komen signalen dat hard wordt gewerkt aan de ontwikkeling van nieuwe multifunctionele projecten die kunnen bijdragen aan de voorziening ná 2008. Het bedrijfsleven is optimistisch gestemd over de kansen die er liggen, maar kan om commerciële redenen geen details over projecten geven. Het is niet mogelijk om een enigszins adequate inschatting te maken van de hoeveelheid zand die hierbij vrij gaat komen. Omdat veel geïnvesteerd wordt in het ontwikkelen van draagvlak tijdens het voortraject, zou het juridische traject volgens de bedrijven relatief snel kunnen verlopen. Slechts van één van de vier provincies met grote beton- en metselzandvoorkomens komt het signaal dat er meer initiatieven voor nieuwe projecten zijn dan voorheen.

De commissie is niet in staat om zich een beeld te vormen van de mate waarin nieuwe, multifunctionele projecten na 2008 zullen bijdragen aan de zandvoorziening. Deze nieuwe projecten moeten nog de gehele procedure doorlopen. Niet uitgesloten kan worden dat hierbij overgangsvertraging optreedt, mede omdat het beleidsmatige en juridische kader erg in beweging is.



## 3 De juridische context voor marktwerking

### 3.1 Ontgrondingen en privaatrecht

Bij ontgrondingen is het gebruikelijk dat een privaatrechtelijke overeenkomst wordt gesloten tussen de gemeente en de winner. Soms wordt een dergelijke overeenkomst gezien als voorwaarde voor de wijziging van het bestemmingsplan. De commissie is bezorgd over deze vermenging van privaatrecht en publiekrecht, die het risico van détournement de pouvoir in zich draagt. De juiste volgorde is dat eerst de publiekrechtelijke ruimtelijke besluitvorming plaatsvindt en dat pas daarna de privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Als de gemeente het project wil, dan moet hier goed uit te komen zijn.

Het spreekt voor zich dat een gemeente een financiële vergoeding kan krijgen voor het toekomstige beheer van het gebied en voor aanpassingen in de omgeving, indien dergelijke kosten bij die gemeente komen te liggen. Daar voorziet de Ontgrondingenwet echter al in. De commissie acht het niet onjuist dat een lokale gemeenschap ook financieel profiteert van een project. Dit kan fungeren als prikkel om mee te werken en als compensatie voor de hinder bij de aanleg. Uit de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer<sup>5</sup> blijkt dat de ministers van V&W en VROM zich gaan buigen over de voorschriften voor financiële verevening bij ontgrondingen in het kader van de voorgenomen intrekking van de Ontgrondingenwet. De commissie beveelt aan om hierbij ook aandacht te besteden aan de financiële transacties die zoals boven beschreven wel plaatsvinden maar die nog niet bij wet geregeld zijn.

### 3.2 Herziening en intrekking Ontgrondingenwet

De herziene Ontgrondingenwet is dit jaar unaniem aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft in het voorlopig verslag<sup>6</sup> enkele vragen gesteld. Deels betreft het de privaatrechtelijke relaties tussen gemeente en ontgronder, waarop wij in bovenstaande alinea ook zijn ingegaan.

In de tweede voortgangsrapportage<sup>5</sup> is aangekondigd dat de ministers van V&W en VROM een wetsvoorstel zullen voorbereiden voor intrekking van de Ontgrondingenwet, waarbij regels uit deze wet worden ondergebracht in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en eventueel de Waterwet.

Belangrijke aspecten waarover in dit wetsvoorstel nog keuzes gemaakt zullen moeten worden zijn verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en gemeente en de verhouding tussen Wabo en Wro.

De commissie is van mening dat kwaliteitsborging van ontgrondingen dient plaats te vinden via het ruimtelijke spoor<sup>7</sup>. Daarvoor is een heldere afbakening tussen de twee wetten en een duidelijke bevoegdheidsverdeling nodig.

#### *Verhouding Wabo-Wro*

Bij de Wijziging van de Ontgrondingenwet is al de keuze gemaakt dat het primaat voor de locatiekeuze in het RO-spoor ligt. De 3<sup>e</sup> nota van wijziging stelt: “De locatiekeuze vindt plaats op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening of zijn beoogde opvolger de Wet ruimtelijke ordening. De voorschriften in de ontgrondingsvergunning richten zich op de uitvoering van de ontgroning, locatieinrichting en locatiebeheer.”

<sup>5</sup> TK 2006-2007, 30800 XII, nr. 4.

<sup>6</sup> EK 2006-2007, 30346, nr. B.

<sup>7</sup> Vierde jaarlijkse advies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid voor de beton- en metselzandvoorziening, december 2005, §2.1.

Omdat de besluitvorming plaatsvindt in het RO-spoor, wordt de omgevingsvergunning van minder groot belang dan de ontgrondingsvergunning in het recente verleden was. Technische voorschriften die zich richten op bijvoorbeeld veiligheid horen vanzelfsprekend in de toekomstige omgevingsvergunning thuis. Deze passen goed bij andere voorschriften die in omgevingsvergunningen gesteld zullen worden, bijvoorbeeld die met betrekking tot geluidsoverlast.

Voor de ruimtelijke kwaliteit zijn zowel de locatiekeuze (Wro) als de locatieinrichting (Wabo) van belang. Men kan deze niet los van elkaar zien en toch blijven ze onder verschillende wetten vallen. Het lijkt er op dat in het bestemmingsplan globaal wordt weergegeven hoe de ontgronding wordt vormgegeven en welke functies daar worden gerealiseerd, en dat de zo vastgestelde inrichting in de ontgrondingsvergunning, straks omgevingsvergunning, wordt gedetailleerd en vastgelegd. Het is opvallend dat de gemeente de hoofdlijnen van de inrichting vastlegt en de provincie de details.

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling*

Bij de Wabo is steeds één bestuursorgaan het bevoegd gezag. Achter het ene loket laat dit bestuursorgaan zich echter zonodig adviseren door andere bestuursorganen. Volgens de MvT bij de Wabo zal bij de bevoegdheidsverdeling voor de omgevingsvergunning zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen gemeente, provincie en Rijk.

De provincie staat nu centraal voor de vergunningverlening voor ontgrondingen, omdat zij de ontgrondingsvergunning verleent. Bij grotere ontgrondingen is de provincie ook bevoegd gezag voor de Wm-vergunning. Indien bovenstaand uitgangspunt wordt toegepast zal de provincie bevoegd gezag blijven voor de omgevingsvergunning van in ieder geval de grotere ontgrondingen.

Voor kleinschalige ontgrondingen vormt de grondstoffenvoorziening vaak een ondergeschikt onderdeel van een project waarvoor de omgevingsvergunning voor andere aspecten door de gemeente zal worden verleend. Het ligt minder voor de hand om een vergunningsprocedure 'op te tillen' naar provinciaal niveau enkel omdat er een kleinschalige ontgronding in het project voorkomt. Er zijn echter ook argumenten voor een provinciale rol. In de eerste plaats hebben gemeenten de benodigde kennis voor ontgrondingsvergunningen niet altijd in huis omdat ze slechts incidenteel met ontgrondingen te maken hebben. Daarnaast vergroot een provinciale rol de transparantie in de besluitvorming omdat bij veel kleine ontgrondingen de gemeente zelf de aanvrager is.

De commissie geeft geen inhoudelijk advies over de bestuurlijk-juridische invulling van bovenbeschreven aspecten, maar beveelt in verband met de doorgaande ontwikkeling van marktwerking wel aan dat het Rijk hier snel duidelijkheid over geeft. Een en ander kan samen met de betrokken partijen nader worden uitgewerkt als eerste stap voor het opstellen van een wetsvoorstel voor intrekking van de Ontgrondingenwet.

### **3.3 Europese richtlijn overheidsopdrachten**

Zoals aangegeven in het 'Plan voor meer marktwerking bij winlocaties voor bouwgrondstoffen'<sup>8</sup> kan de Europese Richtlijn Overheidsopdrachten complicerend werken bij ontgrondingsprojecten omdat een private partij publieke werken vervaardigt, waarvoor een aanbestedingsplicht geldt. Dit geldt des te meer voor locaties waar de overheid sturend optreedt bij de ontwikkeling. Het plan geeft beknopt een oplossing, nl. het splitsen van de winning en de inrichting, waarbij de winning via een vergunning wordt toegelaten en bepaalde inrichtingswerkzaamheden

<sup>8</sup> Bijlage bij TK 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9.

via een aanbesteding worden opgedragen. Het wordt niet nader toegelicht hoe dit in de praktijk toegepast kan worden.

De commissie heeft in zijn derde en vierde jaarlijkse advies aanbevolen om te verhelderen hoe in de praktijk met de Europese Richtlijn Overheidsopdrachten gewerkt kan worden bij multifunctionele ontgrondingen. Dit advies is niet overgenomen. De commissie acht het wenselijk dat de rijksoverheid zich hierover nader uitsprekt omdat het risico bestaat dat belanghebbenden het aanbestedings-beleid misbruiken voor hun doeleinden. Gebrek aan helderheid kan leiden tot vertraging bij projecten.

### **3.4 *Bouwgrondstoffentoets***

In de Nota Ruimte is de bouwgrondstoffentoets ingevoerd, inhoudende dat voor nieuwe ruimtelijke plannen buiten het bestaande bebouwde gebied gekeken moet worden naar de effecten op de bouwgrondstoffenvoorziening, de bescherming van geologische voorkomens en de mogelijkheid voor functiecombinaties. In de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006<sup>9</sup> en de tweede voortgangsrapportage<sup>10</sup> is aangegeven dat het Rijk van mening is dat de bouwgrondstoffentoets alleen zou moeten worden toegepast als de betrokken partijen hierom verzoeken.

De commissie vraagt zich af of de bouwgrondstoffentoets op deze wijze geen dode letter zal blijken te zijn en beveelt aan om te verhelderen in welke gevallen deze toets toegepast kan worden en wat daarvan de meerwaarde is. De commissie vraagt ook of de toets een rol kan spelen bij het bevorderen van zuinig gebruik van grondstoffen en bij het stimuleren van hergebruik.

## **4 Marktpositie van alternatieven voor winning beton- en metselzand uit landlocaties**

### **4.1 *Alternatieven voor beton- en metselzand***

De Nota ruimte stelt dat zuinig en hoogwaardig gebruik een eerste uitgangspunt is. Ook is een maximale inzet nodig van alternatieve materialen (secundaire bouwgrondstoffen of vernieuwbare bouwgrondstoffen zoals hout). Daartoe wordt onder meer een voorbeeldfunctie toegekend aan de rijksoverheid en andere overheden.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 doen diverse provincies gelijksoortige uitspraken. De Randstadprovincies hebben het Grondstoffen regulerend implementatie-programma voor de Randstad (GRIP)<sup>11</sup> opgesteld. Deze nota beschrijft acties die ertoe moeten leiden dat de inzet van alternatieven voor primaire grondstoffen gewonnen uit landlocaties wordt bevorderd.

Dit blijft echter vaak bij mooie woorden en in de praktijk gebeurt op dit gebied nog maar weinig. Er zijn veel onderzoeken uitgevoerd in PIA- en VIBO-verband, maar de overheid heeft het implementatietraject niet uitgevoerd. De commissie heeft vorig jaar diverse aanbevelingen gedaan voor het stimuleren van de inzet van alternatieven. Uit de voortgangsrapportage blijkt echter dat het Rijk weinig ambities heeft op dit gebied. Daarom heeft de commissie deze materie dit jaar met extra aandacht bestudeerd en er met diverse partijen over gesproken. Dit heeft er toe geleid dat de Rijksgebouwendienst heeft toegezegd een voorbeeldproject te

<sup>9</sup> TK 2006-2007, 29435, nr. 174.

<sup>10</sup> TK 2006-2007, 30800 XII, nr. 4.

<sup>11</sup> Grip op grondstoffen, Grondstoffen regulerend implementatieprogramma voor de Randstad, oktober 2005.

ontwikkelen, in aanvulling op een beleidsaanpassing om duurzaam bouwen tot speerpunt van beleid te maken.

#### *Secundaire grondstoffen*

Door een deel van de marktpartijen wordt gesteld dat men de inzet van secundaire grondstoffen aan de markt kan overlaten en dat overheidsingrijpen beperkt kan blijven tot het handhaven van het stortverbod. Door andere marktpartijen wordt echter gesteld dat de inzet niet vanzelf van de grond komt en dat beleid gewenst is. Volgens deze partijen moet de overheid de markt uitdagen tot innovaties op milieugebied. Een belangrijke route daarvoor is in dit geval het gebruik van de inkoopmacht van de overheid. Daarnaast kan de overheid volgens deze partijen langs de weg van het publiekrecht bijdragen aan de totstandkoming van hoogwaardig hergebruik, bijvoorbeeld door in sloopvergunningen te eisen dat stromen gescheiden worden afgevoerd.

In het advies van volgend jaar zal de commissie inventariseren wat de verschillende overheden doen op dit gebied en hier nader op ingaan in het advies.

Uit het rapport 'Scenariostudie BSA-granulaten'<sup>12</sup> blijkt dat de productie van steenachtig bouw- en sloopafval, de grondstof voor secundaire granulaten, zal groeien van 17 miljoen ton in 2003 naar 26 tot 34 miljoen ton in 2025. In dit rapport wordt verder aangegeven dat de markt voor wegfunderingsmateriaal verzadigd is en zelfs licht zal dalen. Wel is er een nieuwe markt gevonden in funderingsmateriaal voor gebouwen. De aanzienlijke groei van het aanbod maakt duidelijk dat er voldoende aanbod zal zijn voor het vervangen van grind en zand in beton.

De CUR-aanbeveling van commissie C107C over recyclingbrekerzand en de fijne fractie van beton- en menggranulaat als toeslagmateriaal in beton is in een vergevorderd stadium van voorbereiding.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek, kan worden geconcludeerd dat de toepassingsmogelijkheden van BSA-zanden voor B25 beton positief zijn. Primair betonzand kan tot 50% (V/V) worden vervangen door BSA-zanden. Ook in ongewapend of gewapend beton in de sterkteklasse B35 kan betonzand worden vervangen door BSA-zanden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met eigenschappen die negatief beïnvloed worden. Dit kan opgevangen worden door een hogere dosering van plastificeerder.

Met de CUR-aanbeveling wordt voorzien in de noodzakelijke aanvullende technische regelgeving op NEN 6720 (VBC 1995). Deze aanvulling is noodzakelijk voor ontwerpen van betonconstructies voor bouwwerken waarin het primaire betonzand gedeeltelijk is vervangen door recyclingbrekerzand of de fijne fractie van recyclinggranulaat.

In dit verband is het goed om ook te vermelden dat CUR-commissie VC 85 werkt aan een CUR-aanbeveling voor beton waarvan het grove toeslagmateriaal volledig of voor meer dan 50% bestaat uit betongranulaat.

#### *Fijner zand in beton*

In PIA- en VIBO-verband is veel energie gestopt in onderzoek naar fijner zand in beton. Hieruit is gebleken 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. Uit onderzoek naar de mogelijkheid om de toepassing te stimuleren bleek dat praktijkprojecten met

<sup>12</sup> U. Hofstra, B. van Bree, R. de Wildt en J. Neele, Scenariostudie BSA-granulaten: aanbod en afzet van 2005 tot 2025, DWW-2006-058, Rijkswaterstaat DWW, Delft, 2006.

betrokkenheid van de gehele bouwkolom een belangrijke stimulus kunnen vormen voor het vergroten van de inzet van fijner zand.

De CUR-commissie C145 "Uitbrengen handboek praktijkvoorbeelden" is in verband met het beëindigen van het VIBO-programma begin 2006 stopgezet. Daardoor is de toetsing van de opgebouwde kennis in praktijksituaties en de daarop volgende vertaling naar de bouwpraktijk achterwege gebleven. De commissie vindt dit een gemiste kans.

#### *Rol van de overheden*

Het gebruik van secundaire toeslagmaterialen in beton draagt enerzijds bij aan het verminderen van de ruimtelijke druk door winning van bouwgrondstoffen in binnen- en buitenland en biedt anderzijds nieuwe routes voor de afzet van de sterk groeiende stroom granulaten. Daarnaast levert het indirect een bijdrage aan de implementatie van demontage van gebouwen in plaats van het traditionele slopen. Hergebruik van de steenachtige fractie bevordert zo indirect hergebruik van andere bouwstoffen. De aanzienlijke groei van het aanbod maakt duidelijk dat de tijd rijp is om granulaten een blijvende plaats in de markt voor toeslagmateriaal voor beton te laten veroveren. De overheid mag deze kans niet laten liggen en dient nu de maatregelen te treffen die daaraan bijdragen.

Op middellange termijn moet de toepassing van secundaire grondstoffen ook zonder overheidssteun haalbaar zijn. Bij kennisontwikkeling en innovatie is er vaak wel een stimulans van de overheid nodig. De commissie blijft daarom van mening dat de overheid een actieve rol dient te hebben bij het stimuleren van de toepassing van granulaten in beton. Daarbij is het van wezenlijk belang dat de overheid het goede voorbeeld geeft in een aantal projecten, om zo koudwatervrees voor de nieuwe toeslagmaterialen te overwinnen. In de bouwmarkt, waar de overheid één van de grootste opdrachtgevers is, dient de overheid soms weloverwogen risico's nemen om beleidsmatig gewenste innovaties een kans te bieden. De overheid onderschrijft in woorden het belang, maar treedt in de praktijk nog onvoldoende op als "early adopter". Het initiatief van de Rijksgebouwendienst om een proefproject te ontwikkelen is dan ook zeer welkom. Overheden hebben dus als opdrachtgever een belangrijke rol in het stimuleren van duurzaamheid en dienen deze rol ook actief uit te dragen.

## **4.2 Winning in de rijkswateren**

### *Noordzee*

Ten aanzien van de winning in de Noordzee is het hoopvol dat Verkeer en Waterstaat in de Tweede Voortgangsrapportage heeft gesteld bereid te zijn in overleg te treden met geïnteresseerde marktpartijen over het wegnemen van mogelijke obstakels voor marktwerking.

De Commissie heeft in het vierde jaarlijkse advies geadviseerd om de winning van beton- en metselzand in relatie met de Tweede Maasvlakte zoveel mogelijk te faciliteren. In PKB deel 3<sup>13</sup> is als beslissing van wezenlijk belang opgenomen dat ten behoeve van de vergunningverlening voor zandwinning een milieueffectrapport wordt 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.

### *IJsselmeergebied*

In het vierde jaarlijkse advies is vermeld dat door een zandwinner een Startnotitie voor een Milieueffectrapportage voor zandwinning in het IJsselmeer is ingediend. De

<sup>13</sup>

PKB Project Mainportontwikkeling Rotterdam, deel 3, juni 2006.

Commissie voor de MER heeft dit jaar advies over richtlijnen uitgebracht<sup>14</sup>. De commissie schrijft in haar begeleidende brief:

*"De initiatiefnemer geeft aan dat dit m.e.r.-traject een inrichtings-m.e.r. betreft. Echter een locatieafweging zal nodig zijn, wanneer significante gevolgen voor het Vogelrichtlijngebied IJsselmeer niet kunnen worden uitgesloten via een passende beoordeling. De locatieafweging kan zich dan niet beperken tot locaties binnen het IJsselmeer. De Commissie realiseert zich dat dit een moeilijke taak is voor een particuliere initiatiefnemer, te meer omdat op dit moment er geen duidelijke beleidsuitspraken zijn ten aanzien van dit soort activiteiten. Ik adviseer u om in de vast te stellen richtlijnen gezamenlijk met de ministers van LNV en VROM aan te geven hoe met deze locatieproblematiek moet worden omgegaan. De vele, inhoudelijk uiteenlopende inspraakreacties van betrokken overheidsorganen onderschrijven de behoefte aan een dergelijke éénduidige beleidslijn."*

Een nieuw type project zoals dit blijkt tot zowel inhoudelijke als procedurele vragen te leiden. Een inhoudelijke vraag is of een locatieafweging nodig is, en zo ja hoe breed deze moet zijn: het deel van het IJsselmeer waar de initiatiefnemer kansen ziet, het hele IJsselmeer, of eventueel ook landlocaties. Ook speelt de vraag hoe een toetsing aan het "nee, tenzij"-regime van de Vogelrichtlijn gaat uitwerken. Het ontbreken van geldende vastgestelde beleidskaders maakt het de vergunningverlener lastiger. Procedureel zijn verschillende bevoegde gezagen betrokken. Inmiddels is gebleken dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, bevoegd gezag in het kader van de Ontgrondingenwet, de richtlijnen voor het MER zal uitvaardigen. De provincie Friesland is bevoegd gezag in het kader van de Flora- en faunawet en moet zich dus buigen over de correcte toepassing van de Vogelrichtlijn. De gemeente is bevoegd gezag in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en dient voor het aanpassen van het bestemmingsplan een Strategische milieubeoordeling (SMB) te doen.

De commissie realiseert zich dat er veel obstakels zijn voor beton- en metselzandwinning op het IJsselmeer gezien de hoge eisen die hier gelden vanuit de (Europese) natuurregeling.

#### *Ruimte voor de rivier*

In het vorige advies heeft de Commissie aangegeven dat het ambitieniveau voor functiecombinaties tussen rivierverruiming en zandwinning hoger zou moeten zijn. Het Rijk zou niet passief moeten wachten op initiatieven uit de markt, waarbij geen zekerheid wordt geboden dat daaraan wordt meegewerkt, maar actief op zoek moeten gaan naar mogelijkheden voor samenwerking.

In de voortgangsrapportage geeft de Minister van VenW aan dat zij zich zal concentreren op het uitvoeren van de in de PKB Ruimte voor de Rivier vastgelegde maatregelen. Wel wordt aangegeven dat initiatieven van zandwinners of derden voor de langere termijn zeer waardevol zijn gezien de doorgaande noodzaak tot verbetering van de veiligheid en de vitaliteit van het rivierengebied. Zij stelt dan ook dat plannen van zandwinners die bijdragen aan de projectdoelstellingen welwillend zullen worden ontvangen, en dat het zandwinners vrij staat om buiten het kader van de PKB initiatieven te ontwikkelen in het rivierengebied, mits deze passen binnen het ruimtelijke beleid voor dit gebied.

<sup>14</sup>

Commissie voor de MER, Zandwinning IJsselmeer: Advies voor richtlijnen voor het milieueffectrapport, rapportnummer 1673-6310, februari 2006.

### **4.3 Import**

In de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Subcommissie Zuid hebben Duitse overheden hun zorg uitgesproken over het Nederlandse rijksbeleid zoals opgenomen in de Nota Ruimte en verzocht om overleg over onder andere de kwantitatieve grondslag van elkaars beleid. Nederland heeft ervoor gekozen om geen kwantitatief beleid meer te voeren rond ontgrondingen, maar uitsluitend een kwalitatief beleid, met daarbij als uitgangspunt dat de markt zorgt voor voldoende kwantiteit. De kwantitatieve effecten van dit beleid zijn nog niet zichtbaar. In een open markt worden import- en exportstromen bepaald door de kosten in verschillende landen en die hangen voor bouwgrondstoffen – behalve van de geologische mogelijkheden en transportkosten – ook af van de eisen die overheden stellen aan de ruimtelijke kwaliteit.

Overigens kan de huidige exportstroom waarschijnlijk deels ook worden verklaard doordat de bouwproductie in Nordrhein-Westfalen aanzienlijk lager ligt dan die eind jaren '90<sup>15</sup>. Een andere factor is dat Nederlandse bedrijven hun positie in Duitsland versterken en winningsrechten voor grind en zand verkrijgen. Deze grondstoffen zullen waarschijnlijk op de Nederlandse markt worden geleverd, ook als de markt in Duitsland aantrekt.

Naast de aanzienlijke import uit met name Duitsland is er overigens altijd ook nog export naar België.

## **5 Advies over invulling taakstellingen voor beton- en metselzand in de periode 1999–2008**

### **5.1 De taakstellingen**

Rijk en provincies hebben in 1997 bestuurlijke afspraken gemaakt voor de winning van beton- en metselzand in de periode 1999-2008<sup>16</sup>. 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. Aangezien de taakstellingsperiode nu bijna afloopt, kijkt de commissie ook naar de productiemogelijkheden in de periode na 2008.

### **5.2 Vraag naar zand**

Van marktpartijen komen signalen dat de vraag weer aantrekt, zoals verwacht gezien de economische opleving. De commissie houdt vast aan een vraag van 22 mln ton, als redelijke schatting voor de langjarig gemiddelde vraag. Dit cijfer sluit ook goed aan bij de meest recente enquêteresultaten.

### **5.3 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 onzekerheidsmarge. Er kan echter wel een duidelijke tendens uit worden afgeleid, zoals een afnemende binnenlandse winning en een toename van de import.

In 2005 lijkt de binnenlandse productie niet veel verder meer af te nemen. Dit zou een gevolg kunnen zijn van de economische opleving. De sterk gedaalde

<sup>15</sup> <http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/k/bauhauptgew/index.html>  
<sup>16</sup> Bron: TK 1997-1998, 23 625, nr. 19.

exportcijfers worden volgens de onderzoekers vooral veroorzaakt doordat men doorvoer (van Duits en Brits zand naar België) niet langer als import en export registreert. De netto invoer blijft nog steeds op een hoog niveau, terwijl dit in de jaren '90 vrijwel nul was.

*Tabel 1. Overzicht gebruik, winning, secundair, import en export beton- en metselzand in de periode 1998 t/m 2005.*

Jaar	Gebruik NL <sup>1)</sup>	Winning NL <sup>2)</sup>	Sec. <sup>3)</sup>	Import <sup>1)</sup>	Export <sup>1)</sup>	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	17,1	6,5	10,6
2004	23,7	13,6	1,1	13,0	4,4	8,5
2005	23,8	14,0	1,1	12,4	2,5	9,9

Bronnen:

1) Rapportenreeks Stand van het Zand, jaarlijkse enquête onder verbruikers, producenten en handelaren van beton- en metselzand, vermeerderd met de hoeveelheid secundair materiaal zoals vermeld bij 3).

2) LCCO Werkgroep Inventarisatie Gegevens

3) schatting Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde; inclusief indirecte besparing.

#### **5.4 Invulling taakstelling door Verkeer en Waterstaat**

Uit de voortgangsrapportage van juni 2006 van het ministerie van V&W over de invulling van de taakstelling van 27 miljoen ton voor de periode 1999-2008 blijkt dat volgens de huidige inzichten ca. 26,5 miljoen ton beton- en metselzand in die periode in de rijkswateren zal worden gewonnen.

Daarbij is aangegeven dat het in 2005 opgegeven cijfer (27,0 miljoen ton) als gevolg van een rekenfout te hoog was.

De taakstelling van V&W wordt ingevuld door winningen in de Noordzee, het IJsselmeergebied en de grote rivieren. Van de genoemde 26,5 mln ton is 17 mln ton afkomstig uit de Noordzee. Uit het Zand/Grensmaasproject komt 2,2 mln ton vrij. Bij regulier onderhoudswerk in de grote rivieren en het IJsselmeer zal ongeveer 7,3 mln ton vrijkomen. Van grootschalige winning (Klaverbank, Noordzee, IJsselmeer) zal in de aflopende taakstellingsperiode geen sprake meer zijn.

Slechts ca. 3 miljoen ton (11%) van deze totale hoeveelheid 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. Bij de vaststelling van de taakstellingen is indertijd gerekend op een significante bijdrage uit de Grensmaas en Zandmaas. De productie is veel lager, enerzijds omdat de projecten vertraagd zijn, anderzijds omdat relatief weinig materiaal gewonnen wordt in het zomerbed. Alleen materiaal dat gewonnen wordt in het zomerbed telt mee voor de taakstelling van V&W. Vanwege de start van het Zandmaasproject wordt voor de komende jaren overigens een hogere productie aan normatief beton- en metselzand uit de rijkswateren verwacht.



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.

Dit betekent dus dat het Rijk volgens de huidige inzichten zijn kwantitatieve taakstelling net niet gaat halen. Of dit uiteindelijk wel of niet gebeurt, is op dit moment niet meer afhankelijk van inspanningen van het Rijk, maar van het aantal aanvragen voor de productie van "bijmengzand" in de Noordzee in de periode 2006-2008.

Na 2008 zullen naar de huidige verwachting de reguliere winningen in de rijkswateren op grofweg hetzelfde niveau doorgaan. Dat geeft dan het in tabel 2 weergegeven beeld.

*Tabel 2. Verwachte productie in rijkswateren vanaf 2009. Bron: Rijkswaterstaat.*

Gebied	Jaarproductie Mton/jaar
Noordzee	1,9
Zeeland en Zuid-Holland	0,4
IJsselmeergebied	0,3
Onderhoud grote rivieren	0,1
<i>Zandmaas (t/m 2012)</i>	<i>0,9</i>
Totaal	2,7
<i>Incl. Zandmaas</i>	<i>3,6</i>

## 5.5 Invulling taakstelling door provincies

Tabel 3. Productie van beton- en metselzand uit provinciale vergunningen tijdens de taakstellingsperiode: productie 1999-2005 en door provincies verwachte productie 2006-2008. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Taakstelling	Productie per jaar							Productie 1999-2005	Voorraad per 31-12-2005 <sup>1)</sup>	Sub-totaal (onherroepelijk)	Positief getaxeerde aanvraag <sup>2)</sup>	Project in voorbereiding <sup>3)</sup>	Totaal algemeen
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005						
Gelderland	51,0	3,8	5,3	4,3	3,2	3,0	3,4	3,2	26,2	17,2	43,4	0,0	1,5	44,9
Limburg	27,0	5,8	3,2	5,1	2,7	3,7	3,2	2,6	26,4	8,6	35,0	0,2	1,7	36,9
Noord-Brabant	29,0	6,8	7,5	6,1	5,4	3,6	3,0	3,1	35,5	8,9	44,4	0,0	0,0	44,4
Overijssel	12,0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	6,7	3,0	9,7	0,0	0,0	9,7
Drenthe	4,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	5,6	2,8	8,4	0,0	0,0	8,4
Groningen	3,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	2,6	1,2	3,8	1,2	0,0	5,0
Zuid-Holland	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6
Utrecht	5,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	1,3	1,0	2,3	0,0	0,0	2,3
Noord-Holland	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flevoland	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal</b>	<b>143,0</b>	<b>19,0</b>	<b>18,6</b>	<b>18,0</b>	<b>13,5</b>	<b>12,3</b>	<b>11,8</b>	<b>11,1</b>	<b>104,2</b>	<b>42,7<sup>4)</sup></b>	<b>146,9</b>	<b>2,0</b>	<b>3,2</b>	<b>152,1</b>

1) Voorraad: op korte termijn te winnen hoeveelheid uit onherroepelijke vergunningen

2) Positief getaxeerde aanvraag: redelijkerwijs te winnen hoeveelheid voor 2009

3) Project in voorbereiding: mogelijkterwijs te winnen hoeveelheid voor 2009

4) Dit totaalcijfer zegt niets over de termijn waarop deze voorraad geproduceerd wordt.

Zoals in het voorgaande advies ook al geconstateerd, hebben de provincies voldaan aan hun taakstelling. De productie uit landlocaties neemt nog steeds geleidelijk af. De landelijke productie heeft zich sinds 2005 gestabiliseerd.

Tabel 4. Beschikbaar beton- en metselzand in provinciale vergunningen vanaf 2009. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Totale voorraad 31-12-2005	Verwachte productie 2006-2008	Berekende voorraad 31-12-2008 <sup>#</sup>	Positief getaxeerde aanvraag	Project in voorbereiding	Totaal
Gelderland	20,3	17,2	3,1	4,0	46,2	53,3
Limburg	17,7	8,6	9,1	0,2	13,1	22,4
Noord-Brabant	10,3	8,9	1,4	0,0	6,0	7,4
Overijssel	13,0	3,0	10,0	0,0	0,0	10,0
Drenthe	2,8	2,1	0,7	0,0	2,4	1,7
Groningen	5,0	1,2	3,8	6,8	0,0	10,6
Zuid-Holland	0,0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,6
Utrecht	4,6	1,0	3,6	0,0	0,0	3,6
Noord-Holland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Flevoland	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totaal</b>	<b>73,7</b>	<b>42</b>	<b>31,7</b>	<b>11,6</b>	<b>67,7</b>	<b>109,6</b>

# op basis van per 31-12-2005 verleende vergunningen.

Bij de in voorbereiding zijnde projecten valt de dominante positie van Gelderland op. Dit is vanwege de twee overgangslocaties Over de Maas en Geertjesgolf. Het belang van het doorgaan van deze projecten wordt door de cijfers onderstreept. Vanwege het aflopen van de Kraaijenbergse Plassen in Brabant lijkt Noord-Brabant de komende jaren een minder belangrijke rol te gaan spelen als bouwgrondstoffenleverancier.

## 5.6 Resumé

In onderstaande tabel 5 is globaal weergegeven in welke mate de verschillende bronnen in de resterende jaren naar verwachting zullen bijdragen aan de voorziening met beton- en metselzand in Nederland. Daarbij is uitgegaan van de vraag die is vermeld in §5.2: 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.*

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

1) De cijfers voor IPO zijn gebaseerd op (taakstelling-reeds gewonnen zand)/aantal resterende jaren, dus niet op verwachte productie volgens provincies.

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

De commissie heeft reeds uitgesproken dat de provinciale taakstelling voor het winbaar maken van beton- en metselzand gehaald is. Wel is nog onzeker of de productie van zand dezelfde omvang zal hebben als de taakstelling. Productie is afhankelijk van verschillende factoren waarbij de vraag naar zand en de voorraadpositie van individuele bedrijven een rol spelen. Er is nu 104,2 mln ton geproduceerd en de provincies verwachten dat uit reeds vergunde projecten nog 42,7 mln ton geproduceerd zal worden, waarmee de productie de taakstelling iets zou overschrijden. Extrapolatie van de productiecijfers van de afgelopen drie jaar leidt echter tot een verwachte productie van 35 mln ton, wat opgeteld bij de reeds geproduceerde hoeveelheid net iets lager uitkomt dan de taakstelling. Voor de rijkstaakstelling is nog niet zeker of deze gehaald zal worden, maar het gaat hooguit om een beperkte kwantitatieve onderschrijding.

Er is nog weinig te zeggen over de cijfers na 2009. Bedrijven zijn optimistisch over hun kansen om nieuwe projecten te ontwikkelen. Nieuwe projecten zullen pas over enkele jaren tot productie komen. Bij verdiepingen of uitbreidingen van bestaande locaties kan de productie sneller op gang komen. Gezien de marktpositie van Nederlandse bedrijven net over de grens zal de import uit Duitsland de komende jaren een belangrijke rol blijven spelen. Ook de overgangslocaties zijn van wezenlijk belang voor deze periode.

## 6 Conclusies

- De commissie stelt vast dat de taakstellingen van de provincies gehaald zijn en dat die van het Rijk gehaald gaat worden.
- De commissie constateert dat de invoering van marktwerking in de winning van bouwgrondstoffen goed verloopt.
- De commissie constateert dat het zandwinnend bedrijfsleven erg optimistisch is over kansen voor nieuwe projecten.
- De commissie constateert met waardering dat de vier belangrijkste provincies voor de beton- en metselzandvoorziening hun ontgrondingenbeleid herzien en op deze wijze de ontwikkeling mogelijk maken van nieuwe, multi-functionele projecten met winning van bouwgrondstoffen.
- Het blijkt lastig om in beeld te krijgen van de mate waarin dergelijke projecten na 2008 zullen bijdragen aan de zandvoorziening.
- De overgangslocaties “Over de Maas” en “Geertjesgolf” zijn van groot belang voor de beton- en metselzandvoorziening in de jaren na 2008. “Over de Maas” loopt goed, maar de commissie heeft geen vertrouwen in het tijdig gereed komen van “Geertjesgolf”.
- Voor de voorziening blijft ook de komende jaren import van belang.
- Ondanks de herziening van de Ontgrondingenwet blijven er onduidelijke punten in wet- en regelgeving rond ontgrondingen:
  - de financiële transacties tussen winners en gemeenten;
  - de verhouding tussen de Ontgrondingenwet (straks Wabo) en de Wro;
  - de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en gemeente;
  - de gevolgen van de Europese aanbestedingsrichtlijn;
  - de rol en betekenis van de bouwgrondstoffentoets.
- De sterke stijging van het aanbod aan steenachtig bouw- en sloopafval vraagt om nieuwe routes voor de afzet van dit materiaal. Recycling als toeslagmateriaal in beton acht de commissie vanuit duurzaamheidsoogpunt verkiesbaar boven toepassing als ophoogmateriaal.
- De implementatie van de alternatieven voor beton- en metselzand wordt op dit moment onvoldoende ondersteund door de overheden.

## 7 Aanbevelingen

De commissie beveelt het Rijk aan:

- zich ter voorbereiding van een wetsvoorstel voor het intrekken van de Ontgrondingenwet te buigen over:
  - de financiële transacties tussen winners en gemeenten, waarvoor nu een wettelijk kader ontbreekt;
  - de verhouding tussen de Ontgrondingenwet (straks Wabo) en de Wro;
  - de verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en gemeente.
- een handreiking aan de gemeenten en provincies te doen over het werken met de Europese aanbestedingsrichtlijn in de ontgrondingspraktijk.
- rol en betekenis van de bouwgrondstoffentoets te verhelderen.

De commissie beveelt de provincies aan:

- hun beleid bij te stellen, voor zover dat nog niet gebeurd is, waarbij de beleidsplannen die er liggen als voorbeeld kunnen dienen;

De commissie beveelt Rijk en provincies aan:

- proefprojecten te doen met fijn zand en fijne granulaten om de marktacceptatie van deze producten te bevorderen.
- De mogelijkheden van het opdrachtgeverschap en het duurzaam inkoopbeleid actief te benutten.

De commissie beveelt de staatssecretaris van VenW, de minister van VROM en de provincie Gelderland (via het IPO) aan:

- Zich te beraden over de conclusie die de commissie heeft getrokken over de voortgang van Geertjesgolf