

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2007

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2006

Mede namens de Ministers van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bericht ik u het volgende.

Op 23 mei 2003 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat u geïnformeerd over de afbouw van de regierol bouwgrondstoffenvoorziening (TK 28 600 XII, nr. 114). Kernboodschap van deze brief was dat het Rijk het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening voor bouwgrondstoffen inclusief de bijbehorende taakstellingen loslaat en het overlaat aan de markt. Hierbij heeft zij aangegeven dat één en ander zorgvuldig zal gebeuren en dat voor een goed overgangsbeleid een aantal acties in gang wordt gezet. De Staatssecretaris heeft u toegezegd dat zij over de vordering van de uitvoering van deze acties zal rapporteren. Een eerste voortgangsrapportage is op 8 november 2004 aan u toegezonden (TK 29 800 XII, nr. 9).

In deze tweede voortgangsrapportage ga ik in op de uitvoering van de afgesproken acties en op het jaarlijkse advies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening (Commissie Tommel), die het proces volgt en hierover jaarlijks adviseert (bijlage 1)¹. De commissie was ingesteld tot en met 2005. Oorspronkelijk was de commissie vooral gericht op het volgen van de uitvoering van de taakstellingen en de ontwikkeling van alternatieven voor beton- en metselzand. Later is het accent meer komen te liggen op het volgen van de afbouw van de regierol van het Rijk en de ontwikkeling van marktwerking. De voorzitter van het IPO en de Staatssecretaris hebben besloten de looptijd van de commissie te verlengen tot en met 2009. De samenstelling blijft ongewijzigd. In 2009 zal de commissie een slotadvies uitbrengen. In algemene zin is de uitvoering van de acties in een vergevorderd stadium. In de volgende paragrafen ga ik nader in op de resultaten van de acties tot nu toe.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ruimtelijk beleid

In de Nota Ruimte (TK 29 435) is het ruimtelijk kader voor de winning van bouwgrondstoffen opgenomen. De PKB is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer en als deel 4 van kracht geworden. De kern van het nieuwe beleid is dat het Rijk niet langer stuurt op vraag en aanbod van bouwgrondstoffen, maar dat de winning aan de markt wordt overgelaten. Van het ontgrondend bedrijfsleven wordt verwacht dat het zich richt op de ontwikkeling van kwalitatief goede en maatschappelijk verantwoorde projecten in nauwe samenwerking met de betrokken partijen. Dergelijke projecten moeten waar mogelijk multifunctioneel zijn en zo bijdragen aan het verhogen van ruimtelijke kwaliteit.

Om de nieuwe visie in het ruimtelijke beleid voor bouwgrondstoffen goed naar alle betrokkenen over te brengen, heb ik een communicatietraject gestart. Nog dit jaar zal een boek worden uitgebracht waarin de visie uit de Nota Ruimte wordt geïllustreerd met een aantal goede voorbeelden. Inmiddels zijn veel provincies bezig met het herijken van het provinciale beleid voor bouwgrondstoffen. In het algemeen werkt de koerswijziging in het rijksbeleid goed door in het regionale beleid en omarmen de provincies de filosofie van de Nota Ruimte. Wel blijken er verschillen in interpretatie van de Nota Ruimte tussen provincies te bestaan. Zoals ik heb aangegeven in de vorige voortgangsrapportage beoordeel ik daarom beleidsplannen en uitvoeringsregelgeving met betrekking tot ontgrondingen op het punt van marktwerking.

Winning van beton- en metselzand

De Commissie Tommel heeft geconstateerd dat de kwantitatieve taakstellingen voor de periode 1998–2008 gehaald zullen worden. In onherroepelijke vergunningen van de provincies is voldoende zand aanwezig om de afgesproken 143 miljoen ton beton- en metselzand te kunnen produceren. Uit de Rijkswateren zal naar verwachting de overeengekomen hoeveelheid, 27 miljoen ton, geproduceerd worden. Onderdeel van de bestuurlijke afspraken, waar de taakstellingen deel van uitmaakten, is dat de in voorbereiding zijnde projecten voor de winning van beton- en metselzand niet vertraagd of gestopt zouden worden. Voor een goede overgang naar meer marktwerking acht het kabinet het noodzakelijk dat deze projecten zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht. Dit is nodig om te garanderen dat ook in de periode na 2008 beton- en metselzand gewonnen kan worden in Nederland zodat er een soepele overgang kan plaatsvinden naar de situatie met minder overheidssturing. In de Nota Ruimte is dit benadrukt en zijn met name twee overgangslocaties voor de landelijke zandwinners genoemd, «Geertjesgolf» in de gemeente Beuningen en «Over de Maas» in de gemeente West Maas en Waal, beide in Gelderland. U bent hierover eerder geïnformeerd in de brief van de Staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat van 25 september 2005 (TK 30 300 XI, nr. 3). Het project «Over de Maas» loopt nog steeds goed, al is er vertraging opgetreden als gevolg van de noodzaak om het besluit nader te onderbouwen.

De partiële streekplanherziening voor dit project is op 20 september 2006 vastgesteld door Provinciale Staten. De onderhandelingen over een privaatrechtelijke overeenkomst lopen nog.

Het project «Geertjesgolf» verloopt moeizamer. Nadat de gemeenteraad van Beuningen het milieueffectrapport op 20 juni 2006 had aanvaard, bleek het rapport fouten te bevatten. Deze worden thans hersteld, maar zorgen voor enkele maanden vertraging. Het milieueffectrapport gaat uit van de door het Rijk gewenste minimale omvang, 25 miljoen ton beton- en metselzand. Een zwaarwegend punt voor het Rijk is dat dit project van meet af aan bedoeld is voor de landelijke winners van beton- en metselzand, die werken met drijvende installaties in een speciaal aan te leggen

voorhaven en de producten afvoeren per schip. De gemeente heeft in bestuurlijk overleg met Rijk en provincie toegezegd op zeer korte termijn te gaan onderhandelen met deze winners over een uitvoeringsovereenkomst. De mijlpaal die gesteld is, is dat deze uitvoeringsovereenkomst in oktober 2006 gereed moet zijn, of dat er dan zicht moet zijn op spoedige totstandkoming. Dit is met de huidige stand van zaken nog steeds haalbaar. Ik volg dit nauwlettend. Indien deze mijlpaal niet gehaald wordt, zal de minister van VROM beslissen welke meest passende juridische procedure kan worden ingezet om het project Geertjesgolf zo spoedig mogelijk in uitvoering te brengen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een aanwijzing volgens artikel 37 van de WRO.

Beperkte wijziging Ontgrondingenwet

De Ontgrondingenwet zal worden aangepast, enerzijds om besluitvormingsprocedures te optimaliseren, anderzijds om bepalingen te schrappen die samenhangen met de regierol van de overheden in deze markt. Op 4 november 2005 heeft u het wetsvoorstel voor wijziging van de Ontgrondingenwet ontvangen (TK 30 346). Op 4 april heeft hierover een plenair debat plaatsgevonden en op 13 juni heeft u het wetsvoorstel aangenomen.

Als alternatief voor het later ingetrokken amendement van Koopmans en Lenards (TK 30 346, nr. 11) heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in overleg met IPO en FODI een nota van wijziging opgesteld (TK 30 346, nr. 12) die ingaat op het voorkomen van onnodige marktbelemmerende voorschriften in vergunningen. In de toelichting bij deze nota van wijziging is hier in algemene zin op ingegaan. Met beide partijen is afgesproken dat we verder zullen overleggen over de (on)wenselijkheid van bepaalde vergunningvoorschriften in toekomstige vergunningen.

De Ontgrondingenwet eist dat nadere praktische voorwaarden zoals vrijstellingen en indieningsvereisten voor vergunningaanvragen worden geregeld in een AMvB. In samenhang met de lopende wetswijziging zal de nu geldende AMvB, het Rijksreglement ontgrondingen, worden ingetrokken en vervangen door het Besluit ontgrondingen in rijkswateren.

Onderzoek intrekking Ontgrondingenwet

De resultaten van het in de brief van 23 mei 2003 aangekondigde onderzoek naar nut en noodzaak van de Ontgrondingenwet heb ik u op 8 november 2004 toegestuurd (TK 2004/05, 29 800 XII, nr. 9). Hierbij heb ik aangegeven dat ik naar aanleiding van deze resultaten een nadere verkenning zou doen naar de mogelijkheden om de Ontgrondingenwet in te trekken en de Wet ruimtelijke ordening en mogelijke andere wetten het kader te laten zijn voor ontgrondingen. Deze nadere verkenning is inmiddels uitgevoerd door het Instituut voor Bouwrecht (IBR) in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen. Het eindrapport van deze verkenning is als bijlage 2 bij deze brief gevoegd¹. Tevens is een advies van de Commissie voor Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) als bijlage 3 toegevoegd¹.

De onderzoekers geven in hun eindrapport aan dat de Ontgrondingenwet niet zonder meer zou kunnen worden ingetrokken. Bij ontgrondingen zijn drie aspecten van belang, te weten locatiekeuze, -inrichting en -beheer. De locatiekeuze en de toekomstige bestemming wordt na de inwerkingtreding van het bovengenoemde wetsvoorstel gereguleerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Voor dit aspect zou de intrekking van de Ontgrondingenwet dus geen gevolgen hebben. De locatie-inrichting, de uitvoering en het beheer worden echter wel geraakt door intrekking van de Ontgrondingenwet. Aangezien ontgrondingen ingrijpende en permanente ingrepen in het landschap zijn en het noodzakelijk blijft dat maat-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

schappelijke belangen worden meegewogen bij de beslissing of een project kan doorgaan en hoe dit vervolgens wordt vormgegeven, zullen, zo adviseert het IBR, ook deze aspecten een plaats moeten krijgen in wet- en regelgeving. Na bestudering van een aantal alternatieven voor het reguleren van de locatie-inrichting en -beheer, is het IBR tot de aanbeveling gekomen deze aspecten onder te brengen in de toekomstige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in de toekomstige Waterwet voor zover het aspecten betreft met betrekking tot de bescherming van het watersysteem. Bovendien adviseert het IBR een verdere standaardisering van voorschriften voor ontgrondingen door het ontwikkelen van algemene regels, zodat minder vaak daadwerkelijk een vergunning nodig is.

De CAW onderschrijft in haar advies de lijn die het IBR aangeeft. De CAW adviseert om de komende jaren eerst ervaring op te doen met de afslankte Ontgrondingenwet en pas een definitief besluit te nemen over intrekking wanneer er concreet zicht is op de datum van inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet.

In algemene zin kan ik mij vinden in de conclusies van het IBR. Ik onderschrijf de aanbeveling van het IBR om de aspecten locatie-inrichting en -beheer naar de Wabo over te hevelen en ik zal in overleg met de Minister van VROM bezien op welke wijze en op welk moment beide aspecten het beste in de Wabo kunnen worden opgenomen. Hiermee zullen alle aspecten van ontgrondingen, locatiekeuze, locatie-inrichting en locatiebeheer, onder de Wabo komen te vallen. Daarbij wordt de verhouding met de Wro, waarvan een gedeelte reeds onder het bereik van de Wabo zal vallen, ook bezien. Hiermee ontstaat een meer geïntegreerd regelgeving-skader voor ontgrondingen op het land. Ook ben ik van mening dat voor ontgrondingen in water de Waterwet het kader moet zijn om de bescherming van het watersysteem te garanderen.

Naar verwachting biedt de toekomstige Waterwet hiervoor voldoende instrumenten. Over de wetsvoorstellen voor de Wabo en de Waterwet heeft de Raad van State recent advies uitgebracht. Deze wetsvoorstellen zullen naar verwachting binnen afzienbare termijn bij de Tweede Kamer worden ingediend. Ter voorbereiding van het intrekken van de Ontgrondingenwet en het opnemen van bepalingen ten aanzien van ontgrondingen in de Wabo zal ik samen met het ministerie van VROM overleg voeren met de betrokken partijen. Bij de inpassing van de elementen locatie-inrichting en -beheer in de Wabo zal ook de aanbeveling van het IBR met betrekking tot een verdere standaardisering van voorschriften voor ontgrondingen worden meegenomen.

Met de CAW ben ik van mening dat het het meest doelmatig is om pas over te gaan tot intrekking van de Ontgrondingenwet als bekend is in welke vorm en op welk tijdstip de Wabo en de Waterwet in werking zullen treden.

Winning van beton- en metselzand in de Rijkswateren

De winning van beton- en metselzand uit het Nederlandse deel van de Noordzee is op dit moment financieel niet haalbaar: er is dus nog geen markt. Door onder meer de Commissie Tommel wordt aangegeven dat dit in de toekomst zou kunnen veranderen. Mogelijke redenen zijn een stijging van de zandprijzen of technische innovaties. Het ontgrondend bedrijfsleven heeft hier overigens geen grote verwachtingen van. Indien zou blijken dat marktpartijen toch belangstelling hebben om binnen enkele jaren in de Noordzee te winnen, ben ik bereid in overleg te treden met deze partijen over het wegnemen van mogelijke obstakels voor marktwerking.

Eén van de belemmeringen voor winning van beton- en metselzand in de

Noordzee is dat daarbij grote hoeveelheden ophoogzand zouden vrijkomen als bijproduct, meer wellicht dan de reguliere markt vraagt. Daarom is een link gelegd met de grootschalige winning van ophoogzand voor de Tweede Maasvlakte. In de PKB Mainportontwikkeling Rotterdam (kabinetsstandpunt deel 3) wordt gesteld dat bij de locatiekeuze voor winning van zand voor de Tweede Maasvlakte rekening moet worden gehouden met het belang van de winning van beton- en metselzand op zee. In het milieueffectrapport voor de Aanleg van de Tweede Maasvlakte zal ik daarom een alternatief laten bestuderen, waarbij toekomstige winning van beton- en metselzand gefaciliteerd wordt door de bovenlaag van ophoogzand weg te nemen.

Een zandwinner heeft een startnotitie voor een m.e.r.-procedure voor zandwinning in het IJsselmeer uitgebracht. Zoals de Nota Ruimte aangeeft, is diepe winning ten behoeve van de beton- en metselzandvoorziening hier in beginsel toegestaan voor zover mogelijk binnen de beperkingen van de huidige wet- en regelgeving, zoals de Vogel- en de Habitatrichtlijn.

Ruimte voor de Rivier

Zoals ik in de vorige voortgangsrapportage al heb aangekondigd, zal de hoeveelheid beton- en metselzand die vrijkomt bij de werkzaamheden aan de Rijntakken beperkt zijn. In de PKB Ruimte voor de Rivier wordt echter nadrukkelijk ruimte geschapen voor initiatieven van derden via de zogenoemde programmatische aanpak. In PKB deel 3, dat op 22 december 2005 naar de Tweede Kamer is gezonden (TK 30 080, nr. 3), is de procedure voor dergelijke initiatieven uitgewerkt. Plannen van zandwinners die bijdragen aan de projectdoelstellingen zullen dan ook welwillend worden ontvangen. Verder staat het zandwinners vrij om buiten het kader van de PKB initiatieven te ontwikkelen in het rivierengebied, mits deze passen binnen het ruimtelijke beleid voor dit gebied. De Commissie Tommel adviseert om vanuit het project actief te blijven zoeken naar initiatieven voor zandwinning die bijdragen aan de projectdoelstellingen. Het Rijk zal zich op de korte termijn concentreren op het uitvoeren van de in de PKB vastgelegde maatregelen. Voor de langere termijn zijn initiatieven van zandwinners of derden zeer waardevol. Als gevolg van ontwikkelingen zoals klimaatverandering, economische ontwikkeling en bevolkingsgroei zal naar verwachting de komende decennia blijvend gewerkt moeten worden aan de verbetering van de veiligheid en de vitaliteit van het rivierengebied.

Onderzoek naar alternatieven

In de brief van 23 mei 2003 heeft de Staatsecretaris van V&W u medegedeeld dat zij samen met de provincies een onderzoeksprogramma zou starten, gericht op de toepassing van grondstoffen in de bouw en alternatieven voor de winning van beton- en metselzand. Dit V&W-IPO-Bouwgrondstoffen-Onderzoeksprogramma (VIBO) is in 2004 gestart. Een belangrijk doel van het programma was de ontwikkeling van fijn zand en secundair zand als alternatief voor primair beton- en metselzand. Daarbij zijn zowel technische aspecten, marktaspecten als organisatorische aspecten onderzocht. Verder is een richtlijn opgesteld voor veilige taluds bij zandwinningen. Inmiddels is een groot deel van deze onderdelen afgerond. Ten aanzien van een vervolg bleek in de loop van 2005 dat hiervoor de noodzaak niet meer wordt gezien, zowel bij de provincies als bij het Rijk. Het gezamenlijke onderzoeksprogramma is met ingang van 2006 beëindigd. Hiervoor zijn meerdere redenen. Enerzijds sloot het programma niet meer aan bij de ontwikkelingen in het bouwgrondstoffenbeleid. De sterke inzet op alternatieven krijgt minder prioriteit nu we kiezen voor

ontgrondingen die juist bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit. Anderzijds bleek de noodzaak voor onderzoek minder groot, omdat de inzet van alternatieven op dit moment niet afhangt van de beschikbare technische kennis, maar van de implementatie door marktpartijen.

Bouwgrondstoffentoets

In 2005 is een verkenning uitgevoerd naar de bouwgrondstoffentoets die in de Nota Ruimte is geïntroduceerd¹. Hieruit bleek dat het bedrijfsleven geen voordeel van deze toets verwacht, terwijl de opvattingen bij provincies en gemeenten over de beste toepassing van de toets sterk uiteenlopen. Daarom acht ik het de beste oplossing voor de door mij gewenste marktwerking, dat de bouwgrondstoffentoets optioneel wordt toegepast indien betrokken partijen daarom verzoeken.

Duurzaam grondstoffenbeleid

De afgelopen jaren is door V&W en IPO veel aandacht gegeven aan het stimuleren van alternatieven voor beton- en metselzand. Doel hiervan was het terugdringen van het gebruik van primair beton- en metselzand. Aangezien in Nederland niet meer kwantitatief gestuurd wordt op de hoeveelheid en de inzet van alternatieven los staat van de productie uit nieuwe winningen met ruimtelijke kwaliteit, zouden acties gericht op het bevorderen van alternatieven vooral bedoeld zijn om de afwenteling op het buitenland te beperken. In het kader van een voortgangsrapportage over de EU-mededeling «Thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen»² zal de staatssecretaris van VROM hierop terugkomen.

De Commissie Tommel gaat in op de mogelijkheid om bij duurzaam inkopen te kiezen voor alternatieven voor beton- en metselzand en grind. Daarbij geeft de commissie overigens aan dat de alternatieven voor beton- en metselzand eerst in de praktijk beproefd zouden moeten worden.

Beproeving dient in eerste instantie te gebeuren in toepassingen waaraan minder hoge eisen worden gesteld, bijvoorbeeld niet-dragende muren in de woningbouw en betonelementen voor de weg- en waterbouw. Het Rijk zelf gebruikt in rijksgebouwen en rijkswaterstaatswerken vooral hoogwaardige betonsoorten en heeft gezien de vereiste kwaliteit dan ook relatief weinig mogelijkheden voor beproeving van alternatieven.

Voor toepassingen in de woningbouw is het vervangen van grind door betongranulaat overigens reeds geruime tijd een vaste maatregel in het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen. In het kader van het programma Duurzaam Inkopen geeft SenterNovem milieuspecificaties uit waarin wordt aangestuurd op grindvervanging in betonproducten zoals betonstraatstenen. Het Rijk zal zich inzetten om ook zandvervanging te vermelden in deze milieuspecificaties zodra de techniek hiervoor voldoende is ontwikkeld.

Financiële verevening bij ontgrondingsprojecten

De commissie Tommel adviseert om te onderzoeken of de systematiek voor grondexploitatie uit de WRO geschikt is voor ontgrondingsprojecten. De Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (TK 30 218) dient ertoe om de verevening van kosten en opbrengsten bij bouwlocaties zeker te stellen in het geval dat grondeigenaren hieraan niet vrijwillig meewerken. In het rapport van het Instituut voor Bouwrecht (bijlage 2) wordt hierop beknopt ingegaan. De systematiek uit bovenvermeld wetsvoorstel is specifiek gericht op bouwlocaties en niet zonder meer toepasbaar op ontgrondingen, waar het initiatief meestal van één

¹ De bouwgrondstoffentoets doorgrond, TNO-NITG, 2005.

² COM (2005) 670, 21 december 2005.

marktpartij uitgaat. Hoewel het denkbaar is om in de WRO een toegepaste grondexploitatiesystematiek op te zetten voor ontgrondingen, is dit niet urgent, aangezien de huidige Ontgrondingenwet al een wettelijk kader voor verevening van kosten biedt. Het is immers mogelijk om als vergunningvoorschrift op te nemen dat kosten van inrichting en beheer van de omgeving van de ontgroning worden betaald. Ik zal samen met het ministerie van VROM en in overleg met betrokken partijen nader uitwerken waar voorschriften voor financiële verevening worden opgenomen na intrekking van de Ontgrondingenwet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs