

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

december 2007

Colofon

Uitgave: 19 december 2007

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

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	4
2	DE ONTWIKKELING VAN MARKTWERKING VOOR DE VOORZIENING VAN BOUWGRONDSTOFFEN	5
2.1	BELEIDSONTWIKKELING BIJ DE PROVINCIES	5
2.2	RUIMTELIJKE KWALITEIT	5
2.3	OVERGANGSLOCATIES	6
2.4	ONTWIKKELING NIEUWE ZANDWINLOCATIES	6
3	DE JURIDISCHE CONTEXT VOOR MARKTWERKING	7
3.1	ONTGRONDINGEN EN PRIVAATRECHT	7
3.2	HERZIENING EN INTREKKING ONTGRONDINGENWET	7
3.3	EUROPESE RICHTLIJN OVERHEIDSOPDRACHTEN.....	8
4	MARKTPOSITIE VAN ALTERNATIEVEN VOOR WINNING BETON- EN METSELZAND UIT LANDLOCATIES	8
4.1	ALTERNATIEVEN VOOR BETON- EN METSELZAND	8
4.2	WINNING IN DE RIJKSWATEREN	11
4.3	IMPORT	12
5	ADVIES OVER INVULLING TAAKSTELLINGEN VOOR BETON- EN METSELZAND IN DE PERIODE 1999–2008	12
5.1	DE TAAKSTELLINGEN	12
5.2	VRAAG NAAR ZAND.....	13
5.3	PRODUCTIE, IMPORT EN EXPORT.....	13
5.4	INVULLING TAAKSTELLING DOOR VERKEER EN WATERSTAAT	15
5.5	ONTWIKKELINGEN RIJKSWATEREN VANAF 2009.....	15
5.6	INVULLING TAAKSTELLING DOOR PROVINCIES.....	16
5.7	ONTWIKKELING NIEUWE ZANDWINLOCATIES VANAF 2009	17
5.8	RESUMÉ.....	17
6	CONCLUSIES	19
7	AANBEVELINGEN	20

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 vijftal 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 2003¹ 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 2004² en op 26 september 2006³.

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).

¹ Kamerstukken II 2002-3003, 28 600 XII, nr. 114.

² Kamerstukken II 2004-2005, 29 800 XII, nr. 9

³ Kamerstukken II 2006-2007, 30 800 XII, nr. 4.

Hoe is het advies tot stand gekomen?

Tijdens de voorbereiding van dit advies heeft de commissie kennis genomen van diverse documenten en gesproken met vertegenwoordigers van de zandwinbranche. De partijen waarmee de afgelopen jaren gesproken is en overige betrokkenen bij het bouwgrondstoffenbeleid zijn uitgenodigd voor een door de commissie georganiseerd symposium op 6 december 2007. De commissie heeft de inzichten opgedaan tijdens dit symposium en de schriftelijke reacties⁴ verwerkt in dit advies.

2 De ontwikkeling van marktwerking voor de voorziening van bouwgrondstoffen

2.1 Beleidsontwikkeling bij de provincies

De provincie Overijssel heeft al in 2005 de omslag naar meer marktwerking in het bouwgrondstoffenbeleid gemaakt door het uitbrengen van de beleidsnota "Over winnen". In 2007 is een evaluatie gestart. De provincie denkt op dit moment in termen van samenwerking en coalitievorming waarbij de zandwinner met de betrokken overheden en maatschappelijke organisaties gezamenlijk het project tot stand brengen. De evaluatie wordt in 2008 afgerond.

De provincies Gelderland, Limburg en Noord-Brabant hebben eind 2006 het beleid aangepast. De provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland hebben in het GRIP (Grondstoffen Regulerend Implementatieprogramma voor de Randstad) acties beschreven om de inzet van alternatieven voor primaire grondstoffen gewonnen uit landlocaties te bevorderen. Het College van GS van Limburg zal in de loop van 2008 de beleidsnota Ontgrondingen vaststellen als uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan 2006. Het vigerende beleid van de andere provincies staat niet in de weg van initiatieven van marktpartijen zodat een herziening op dit moment niet nodig is. In vrijwel alle provincies wordt nagedacht over de vraag hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit vorm te geven. De op het gebied van delfstoffenwinning belangrijkste provincies doen dat ook zeer nadrukkelijk in relatie tot multifunctionele ontgrondingen. In Gelderland is al weer enige tijd ervaring opgedaan met een intern kwaliteitsteam. In Noord-Brabant is gekozen voor een extern kwaliteitsteam.

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. De drie aspecten van duurzaamheid, te weten ecologie, economie en sociaal/cultureel (planet, profit, people) zijn ook belangrijke pijlers bij de discussie over ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast zien we de begrippen belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde terugkomen, een moderne vertaling van de klassieke trits van Vitruvius (firmitas, utilitas, venustas). Ook is de procesmatige kant belangrijk. Bij het proces dienen alle relevante partners vanaf het begin betrokken te zijn en mee te denken. De nieuwe brancheorganisatie Cascade heeft dit jaar het initiatief genomen om een eigen visie te ontwikkelen op ruimtelijke kwaliteit⁵. Belangrijke elementen hierin vormen het betrekken van de gebruikers/omwonenden en een duidelijke rolverdeling tussen private initiatiefnemer en overheden. De Commissie juicht dit initiatief toe

⁴ De commissie heeft schriftelijke reacties ontvangen van de BRBS i.s.m. VOBN, Provincie Limburg en van Syncera.

⁵ Ruimtelijke Kwaliteit door ontgrondingen, WING Process Consultancy, juli 2007.

omdat op deze wijze alle leden van de brancheorganisatie zich het denken over ruimtelijke kwaliteit eigen kunnen maken en het de bevoegde gezagen een duidelijke indruk geeft van de uitgangspunten die de sector hanteert bij het ontwikkelen van nieuwe plannen.

2.3 Overgangslocaties

Het Rijk heeft twee overgangslocaties aangewezen die in de overgangsperiode 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 commissie heeft in het vorige advies al benadrukt hoe belangrijk deze projecten zijn voor de binnenlandse beton- en metselzandproductie in de jaren direct ná 2008. Deze locaties vormen, samen met de Maaswerken, een brug tussen de locaties die onder het oude beleid operationeel zijn geworden en de locaties die op dit moment op initiatief van bedrijven worden ontwikkeld. Deze twee projecten zijn van wezenlijk belang om de binnenlandse productie op niveau te houden en zo de afwenteling op het buitenland te beperken.

In de besluitvorming voor "Over de Maas" is inhoudelijk overeenstemming bereikt over een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de zandwinners. Bewonersorganisaties hebben beroep ingesteld tegen de concrete beleidsbeslissing in het Gelderse streekplan, waarin "Over de Maas" wordt vastgelegd. Deze procedure loopt nog. De planning is dat begin 2008 bestemmingsplan en ontgrondingsvergunning worden vastgesteld. Naar verwachting zal de winning in 2008 of 2009 kunnen starten.

Voor het project "Geertjesgolf" (H1) is de MER dit jaar afgerond. Verdere stappen blijven hangen op overleg tussen gemeente, provincie en Rijk over de te volgen koers. De commissie heeft kennis genomen van de correspondentie tussen de gemeente en diverse andere partijen. Hieruit blijkt dat de gemeente het voornemen om het project zelfstandig te ontwikkelen en na aanbesteding door een "aannemer" te laten uitvoeren in de loop 2007 heeft verlaten. Ook is duidelijk dat de nevengeul van de baan is en dat er niet langer wordt vastgehouden aan één overeenkomst voor Geertjesgolf en Beuningse Plas.

De commissie herhaalt dat het wenselijk is dat de zandwinners het initiatief nemen. Ze kunnen op korte termijn al het initiatief nemen om met de gemeente in gesprek te gaan over een (concept van een aanvraag tot) vrijstelling van het bestemmingsplan. Ook kunnen ze het initiatief nemen om een aanvraag voor een ontgrondingsvergunning in te dienen. Dan zal de gemeente formeel moeten mededelen of zij bestuurlijk wil medewerken aan het initiatief. Als de gemeente dat weigert, kan de Minister van VROM maatregelen nemen op basis van de geldende ruimtelijke wetgeving (oude WRO of nieuwe Wro). De commissie heeft zich ervan vergewist dat het huidige kabinet evenzeer als het vorige bereid is stappen te nemen. Meer dan vorig jaar heeft de commissie er echter vertrouwen in dat de betrokken partijen er in 2008 in goed overleg uit zullen komen.

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. Meer

concrete informatie over projecten en daarbij vrijkomende hoeveelheden blijkt echter beperkt voorhanden. In hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

3 De juridische context voor marktwerking

3.1 *Ontgrondingen en privaatrecht*

In antwoord op vragen van de Eerste Kamer is de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat ingegaan op de situatie dat gemeenten financiële eisen stellen als voorwaarde voor de wijziging van het bestemmingsplan⁶. De zorgen van de Eerste Kamer sluiten aan bij zorgen die de commissie in haar vorige advies heeft uitgesproken over het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten. De commissie heeft aangegeven dat het stellen van eisen langs de weg van het privaatrecht het risico van détournement de pouvoir in zich draagt. De Staatssecretaris legitimeert in haar antwoord aan de Kamer in zekere zin het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst, mits aan een belangrijke voorwaarde wordt voldaan. Het moet gaan om "verevening van toerekenbare kosten: er dient een causaal verband te zijn met het project (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het project of worden mede gemaakt ten behoeve van het project)". Ze acht een financiële eis die meer bedraagt dan een vergoeding van de kosten voor de gemeente dan ook niet aanvaardbaar.

3.2 *Herziening en intrekking Ontgrondingenwet*

De wijziging van de Ontgrondingenwet is op in juni 2007 door de Eerste Kamer aangenomen, maar nog niet in werking getreden.

In 2006 is aangekondigd dat de Ontgrondingenwet zal worden ingetrokken⁷. Het is belangrijk daar snel meer duidelijkheid over te geven, omdat onduidelijke situaties leiden tot een afwachtende houding bij betrokkenen. Dat kan de verdere implementatie van het nieuwe beleid vertragen. Vorig jaar heeft de commissie het Rijk opgeroepen enkele aspecten die van belang zijn voor de toekomst van de ontgrondingenregelgeving verder uit te werken:

- 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.

De betrokken bewindslieden hebben aan de Kamer aangegeven^{7,8} dat pas gewerkt wordt aan een wetsvoorstel na de kamerbehandeling van de Waterwet⁹ en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)¹⁰. De Wabo is op 11 december 2007 aangenomen door de Tweede Kamer. De Waterwet is nog in de fase van schriftelijke behandeling. Het is op zich begrijpelijk dat het Rijk de juridisch-technische uitwerking van het wetsvoorstel voor het intrekken van de Ontgrondingenwet even laat rusten in afwachting van de lopende wetgevingstrajecten. De Commissie ziet, nu de Wabo is aangenomen, echter geen reden om de beleidsmatige voorbereiding van het wetsvoorstel verder te laten wachten. Wellicht dat daarbij een discussie ontstaat over

⁶ Kamerstukken I, 2006-2007, 30346. nr. C.

⁷ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 800 XII, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 8.

⁹ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 2.

¹⁰ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 2.

een bevoegdheidsverschuiving van de provincie naar de gemeente. De commissie ziet geen reden om in de bestaande bevoegdheidsverdeling verandering te brengen.

3.3 Europese richtlijn overheidsopdrachten

In de juridische wereld is ophef veroorzaakt door het Auroux- of Roanne-arrest en de gevolgen voor gebiedsontwikkeling. Het lijkt erop dat de vraag of een project nu wel of niet aanbesteed moet worden alleen kan worden beantwoord door specialisten en dat die het onderling niet eens zijn over de interpretatie van de stroom arresten¹¹. Het oprekken van het aanbestedingsrecht leidt tot rechtsonzekerheid voor ondernemers en gemeenten.

De commissie constateert dat ontgrondingen in deze discussies weinig aandacht krijgen. Uitzonderingen daargelaten is een ontgroning een volledig privaat project (marktinitiatief). De overheid behoeft slechts vast te leggen dat de ontgronder zijn eigen inrichtingsplan moet uitvoeren. Het lijkt erop dat publieke werken die daarbij nodig zijn Europees moeten worden aanbesteed indien de waarde het grensbedrag te boven gaat.

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

4.1 Alternatieven voor beton- en metselzand

Achtergrond

Ondanks dat secundaire grondstoffen op dit moment reeds afzet vinden is het wenselijk de toepassing van secundaire grondstoffen als toeslagmateriaal voor beton verder te ontwikkelen. Het aanbod aan beton- en menggranulaat zal de komende twee decennia groeien met 50 tot 100%¹². Dit extra granulaat zal een plaats in de markt moeten krijgen. Inzet als vervanger van ophoogzand heeft maatschappelijk gezien weinig meerwaarde omdat ophoogzand ruim voorhanden is in de rijkswateren. Inzet als vervanger van beton- en metselzand en grind sluit aan bij het streven van de Nota Ruimte om inlandse grondstoffen te gebruiken teneinde afwenteling van het ruimtebeslag op buurlanden te beperken¹³.

Hoewel de commissie zich richt op alternatieven voor beton- en metselzand, zijn het zoeken naar alternatieven voor dit zand en dat voor grind nauw met elkaar verweven.

Technische ontwikkeling inzet granulaten in beton

Al zeker 20 jaar wordt er intensief onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor de vervanging van het grove toeslagmateriaal (grind) in beton door granulaten. Later is

¹¹ Bijvoorbeeld: A.M. Ubink, Naar gewijzigde verhoudingen bij gebiedsontwikkeling, De Gemeentestem, no. 7274, p. 285; M.J.J.M. Essers, Projectontwikkeling en de openbare aanbestedingsplicht in Nederland na het Auroux-arrest, Bouwrecht 2007/84, p. 385; A.G. Bregman, Naschrift: Consequenties voor Grondexploitatiewet en praktijk, Bouwrecht 2007/85, p. 397; A.G. Bregman, Het doorleggen van de aanbestedingsplicht bij gebiedsontwikkeling, Bouwrecht 2007/132, p. 582.

¹² 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, 2006.

¹³ Zelfs als op termijn de situatie bereikt wordt dat Nederland geheel voorzien kan worden uit zand- en grindwinningen en steengroeven met maatschappelijke meerwaarde, is toepassing van secundaire grondstoffen nog steeds nuttig vanwege de wenselijkheid van het zuinig omgaan met ruimte en voorraden. En vanwege optimaal hergebruik volgens bijvoorbeeld het cradle to cradle concept.

er ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van vervanging van het fijne toeslagmateriaal (zand) in beton. Dit laatste onderzoek werd eerst in het kader van het PIA (Implementatie Alternatieven beton- en metselzand) en later in het kader van VIBO (Verkeer en Waterstaat en IPO Bouwgrondstoffen Onderzoek) uitgevoerd. Vanwege de afbouw van de regierol van Verkeer en Waterstaat in de bouwgrondstoffenvoorziening zijn beide programma's afgebroken. Inmiddels zijn er drie CUR aanbevelingen op dit gebied, te weten CUR aanbeveling 80 "beton met menggranulaten als grof toeslagmateriaal", CUR aanbeveling 106 "beton met fijne fracties uit BSA-granulaten als fijn toeslagmateriaal" en CUR aanbeveling 112 "beton met betongranulaat als grof toeslagmateriaal". Hiermee is de inzet van alle korrelgraderingen beton- en menggranulaat als grof en fijn toeslagmateriaal nagenoeg geregeld. Implementatie in normen dient nog plaats te vinden. Primair betonzand kan in beton sterkte klasse B25 tot 50% (V/V) worden vervangen door BSA zanden. Ook in ongewapend of gewapend beton in de sterkteklasse B35 kan betonzand worden vervangen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met eigenschappen die negatief beïnvloed worden. Dit kan opgevangen worden door een hogere dosering van plastificeerder. Beton tot en met B35 beslaat meer dan 90% van de markt. Het grove toeslagmateriaal kan volledig worden vervangen door betongranulaat.

Er zijn dus volop mogelijkheden voor de inzet van secundaire materialen, zonder in te boeten in kwaliteit en passend binnen de bestaande regelgeving. Het is erg jammer dat door het afbreken van het PIA en het VIBO programma het noodzakelijke implementatietraject voor toepassing van deze materialen in beton niet uitgevoerd wordt. Op het gebied van grindvervanging zijn er in de loop der jaren wel enkele projecten uitgevoerd door de rijks- en provinciale overheid met zeer goede resultaten. O.a. de provincies Flevoland, Utrecht, Zuid-Holland, Limburg en Noord-Brabant hebben voorbeeldprojecten uitgevoerd. Ook nu loopt er weer een project met medewerking van SenterNovem en genoemde provincies gericht op de vervanging van de grove toeslagmaterialen in beton¹⁴. Er zijn bij weten van de commissie door overheden nog geen voorbeeldprojecten uitgevoerd op het gebied van zandvervanging. Maar de vervanging van de fijne fractie in beton is niet helemaal blijven steken op laboratoriumschaal. Het is bekend dat bij bedrijven die zowel een betoncentrale als een brekerinstallatie hebben, granulaten in beton met goede resultaten worden toegepast.

Marktontwikkeling granulaten in beton

Uit monitoringsrapportages ontstaat de indruk dat er enige beweging zit in het gebruik van (beton)granulaat als grindvervanger. De afzet hiervan is in twee onafhankelijke studies op 0,7 mln ton bepaald^{15,16}. Ook blijkt uit publicaties van brancheorganisaties¹⁷ dat marktpartijen belangstelling hebben voor grindvervanging. De VOBN en de BRBS hebben in november 2007 afspraken met elkaar gemaakt over de volumes van de inzet van granulaten in beton. In 2008 wordt een begin gemaakt met 5%. Het is de bedoeling dat dit percentage zal toenemen. De toepassing van betongranulaat als grindvervanger kan wellicht een eerste stap zijn die nodig is om ervaringen te delen en om het vertrouwen van de marktpartijen te winnen.

¹⁴ Zie website www.granulaatbeton.nl

¹⁵ T.P.F. Koopmans en M.A. Senden, Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2006: Stand van het Zand XII/Lint aan het Grind X, Rijkswaterstaat Waterdienst, publicatie in voorbereiding.

¹⁶ L.H.A.M. van Ruiten en R. Rense, Monitoringrapportage bouw- en sloopafval: resultaten 2004-2005, SenterNovem, mei 2007.

¹⁷ BRBS/VOBN Productinformatieblad Betongranulaat 4/32, januari 2007.

Zandvervanging loopt achter bij grindvervanging. Wat er aan gebruik waargenomen wordt, is waarschijnlijk toe te schrijven aan enkele hierboven al genoemde bedrijven. De brancheorganisaties laten weten dat nadere ondersteuning van onderzoek/ voorbeeldprojecten nodig is om toepassing van de fijne fracties mogelijk te maken. Goede afzet van de fijne fracties is ook van belang voor de haalbaarheid van de inzet van grove fracties.

Fijner zand in beton

Uit studies blijkt dat voor het toepassen van fijn zand 15/74 in beton met sterkteklasse B25 vanuit technisch en milieukundig oogpunt alsmede qua regelgeving geen enkele belemmering geldt. Gezien de bereikte druksterkte is de verwachting dat zand 15/74 ook toegepast kan worden in beton B35. Het beton gemaakt met fijner zand heeft een grotere waterbehoefte die gecompenseerd wordt met een geringe hoeveelheid superplastificeerder. Toepassing van fijnere zanden in beton kan een wezenlijke bijdrage leveren aan de doelstellingen van de Nota Ruimte: "winning van deze stoffen in Nederland te stimuleren op een maatschappelijk aanvaardbare wijze". Zand in de Nederlandse ondergrond is in het algemeen fijner dan het zand dat de Nederlandse betonindustrie nu benut. Door fijner zand te gebruiken wordt winning in meer westelijk gelegen gebieden mogelijk, of kunnen winningen in het oosten van het land efficiënter worden geëxploiteerd. 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. Dat is vooral jammer omdat uit eerder onderzoek naar voren is gekomen dat praktijkproeven waarbij de hele bouwkolom wordt betrokken belangrijk zijn om de markt rijp te maken voor het gebruik van fijner zand. Een eerste geslaagd proefproject met zand is uitgevoerd nabij Den Bosch, maar heeft helaas geen vervolg gekregen.

Beleidsmatig

Het werkprogramma "Schoon en zuinig" van het ministerie van VROM noemt de verhoging van het aandeel hernieuwbare bronnen als een belangrijke pijler. "De zorgen van vandaag zijn de kansen en markten van morgen". Minister Cramer van Ruimte en Milieu heeft duurzaam inkopen door overheden dan ook tot één van haar prioriteiten uitgeroepen. Op 1 oktober 2007 is de programmadirectie Duurzaam inkopen gestart. De rijksoverheid wil in 2010 voor 100% duurzaam inkopen. Voor andere overheden geldt voorlopig nog een ambitie van minimaal 50%. Het gaat daarbij, blijkt uit de stukken, niet alleen om kantoormeubelen, papier, catering, maar ook productgroepen in de hele bouw en grond-, weg- en waterbouw worden uitdrukkelijk genoemd. Per productgroep wordt gekeken naar milieu- en sociale aspecten en de beschikbaarheid in de markt. De commissie beveelt aan dat beton met betongranulaat als duurzaam wordt gekenmerkt. Minister Cramer wil voor 2009 criteria ontwikkelen die ambitieus genoeg zijn om een flinke stap voorwaarts te maken op het gebied van duurzaamheid en innovatie. Het uitvoeren van proefprojecten is een onmisbare stap na het verrichten van laboratoriumonderzoek. Proefprojecten zijn van essentieel belang om praktijkervaring op te doen en om de markt voor te bereiden op het op ruime schaal gebruiken van (ook fijne) granulaten in beton en het gebruik van fijner zand in beton. Vorig jaar heeft de DG Rijksgebouwendienst in een gesprek met de commissie toegezegd een proefproject te overwegen, in aanvulling op een beleidsaanpassing om duurzaam bouwen tot speerpunt van beleid te maken. Dit jaar schreef hij de commissie dat hij - op basis van in de praktijk geconstateerde problemen bij één uitgevoerd proefproject - geen vertrouwen heeft in een verantwoorde toepassing in gebouwen en geen prioriteit geeft aan verdere proeven met fijner zand in beton. Van een ondernemende, innovatieve overheid mag enig doorzettingsvermogen worden verwacht op het pad naar duurzaamheid. De

commissie vindt het, met alle ambitieuze doelstellingen, niet te begrijpen dat de Rijksgebouwendienst in de praktijk geen serieus werk maakt van het gebruik van hernieuwbare grondstoffen en een zuiniger gebruik (fijner zand) van materialen. Het Rijk zou er ook op toe moeten zien dat bij infrastructurele werken alle mogelijkheden daartoe worden benut. De commissie heeft het belang van het gebruik van secundaire grondstoffen en fijner zand onderstreept in een brief aan de directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst (zie bijlage).

De commissie wijst erop dat de rol van de rijksoverheid, als grootste bouwer, cruciaal is om een trendbreuk te bewerkstelligen. Dit is zeker nodig gezien de constatering van de commissie in het vorige advies dat de hoeveelheid vrijkomend bouw- en sloopafval de komende jaren sterk zal stijgen.

4.2 Winning in de rijkswateren

Noordzee

In de PKB¹⁸ voor de Tweede Maasvlakte 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.

In de MER¹⁹ voor dit project is dan ook aandacht besteed aan de mogelijkheden voor combinatie van winning van beton- en metselzand met de winning van ophoogzand. Het meest kansrijke gebied voor de winning van beton- en metselzand ligt op een wat grotere afstand van de Maasvlakte. De MER spreekt een voorkeur uit voor een zandwinlocatie op kortere afstand vanwege de lagere kosten voor de initiatiefnemer en de lagere emissies bij transport. Eventuele besparingen doordat het beton- en metselzand voor West-Nederland nu niet van ver hoeft te komen, maar in de regio kan worden gewonnen, worden daarbij helaas buiten beschouwing gelaten. Ook wordt genegeerd dat winning van beton- en metselzand in zee een maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheid is om in deze grondstof te voorzien.

De commissie constateert dat het "overlaten aan de markt" er in dit project waarschijnlijk toe leidt dat deze kans voor winning in de Noordzee niet gegrepen zal worden. Het Rijk ervaart kennelijk het probleem niet en oefent geen druk uit op de initiatiefnemer. Waar eerst al bij Ruimte voor de rivier de kans gemist is om maatschappelijk aanvaardbare mogelijkheden voor ontgroningen te scheppen door functies te combineren, lijkt dit bij de Maasvlakte opnieuw te gebeuren.

IJsselmeergebied

De commissie heeft kennis genomen van de Richtlijnen voor het MER²⁰. Het feit dat meer dan een jaar nodig is geweest om het advies van de Commissie voor de m.e.r. voor Richtlijnen om te zetten in een besluit illustreert de complexiteit van regelgeving rond zandwinning in dit gebied. Naast de ontgroningen- en RO-regelgeving is hier ook de natuurwetgeving van groot belang. De sterke bescherming vanuit de natuurwetgeving maakt dat een project mét significante gevolgen voor het Vogelrichtlijngebied IJsselmeer waarschijnlijk op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Het project kan dus alleen tot stand komen, indien de initiatiefnemer het zo weet te ontwikkelen dat er geen significante gevolgen zijn voor de te beschermen natuurlijke kenmerken.

¹⁸ PKB Project Mainportontwikkeling Rotterdam, deel 3, juni 2006.

¹⁹ Milieueffectrapport Aanleg Maasvlakte 2, Bijlage Kust en Zee, april 2007.

²⁰ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Richtlijnen voor het milieu-effectrapport: Zandwinning in het IJsselmeer : Initiatiefnemer Smals Bouwgrondstoffen BV, 12 juli 2007.

Ruimte voor de rivier

In de PKB Ruimte voor de Rivier is één privaat initiatief voor zandwinning opgenomen, de Huissensche Waarden. Voor dit project wordt gewerkt aan een MER. Andere initiatieven worden overgelaten aan derden. Vanuit het regionale initiatief WaalWeelde lijken nu enkele projecten op gang te komen die mogelijkheden bieden voor zandwinning in de uiterwaarden.

4.3 Import

Uit antwoorden op kamervragen van de Grünen²¹ in de Landsdag van Nordrhein-Westfalen blijkt dat men zich in Nordrhein-Westfalen zorgen maakt over de toegenomen export naar Nederland. Ook blijkt dat Nordrhein-Westfalen met Nederland wil spreken over een “fairen Lastenausgleich” en “raumübergreifende und raumverträgliche Vorgehenskonzepte zur Nutzung grenznaher Rohstoffpotenziale”. De antwoorden maken tevens duidelijk dat men in Nordrhein-Westfalen een duidelijke regierol van de landsregering op de productie van bouwgrondstoffen handhaaft.

Opvallend is dat de zorgen zijn ontstaan in een periode dat de productie in Nordrhein-Westfalen feitelijk is gedaald. Begin jaren '90 piekte de productie op 90 miljoen ton, nu is dat 65 miljoen ton²².

Opvallend is ook dat men het hergebruikspotentieel voor gebruik in beton zeer laag inschat, op slechts 0,3 miljoen ton²³. In Nederland, dat ruwweg even groot is als Nordrhein-Westfalen, wordt inmiddels het dubbele hiervan gehaald en wordt het potentieel nog hoger ingeschat.

Naar aanleiding van een verzoek via de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Subcommissie Zuid is er weer overleg tussen de Nederlandse overheid en die van Nordrhein-Westfalen tot stand gekomen. De Commissie taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening heeft zich laten informeren over de inhoud van deze overleggen. De overheid van Nordrhein-Westfalen wordt geconfronteerd met een groeiende maatschappelijke weerstand tegen ontgrondingen. De commissie acht het begrijpelijk dat men moeite heeft met het Nederlandse beleid nu het effect van het nieuwe beleid nog op zich laat wachten. De commissie acht het verstandig om de situatie samen met de regering van Nordrhein-Westfalen nauwgezet te volgen en te overleggen over het vergroten van de maatschappelijke basis voor ontgrondingen en van de inzet van secundaire grondstoffen. Beide partijen kunnen daarnaast ervaringen over multifunctionele winningen uitwisselen.

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 1999-2008²⁴. 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

²¹ Landtag Nordrhein-Westfalen, Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 8 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 14/4280, mei 2007.

²² Idem, pagina 15.

²³ Idem, pagina 47.

²⁴ Kamerstukken II 1997-1998, 23 625, nr. 19.

afspraken. Aangezien de taakstellingsperiode nu bijna afloopt, kijkt de commissie met name naar de productiemogelijkheden in de periode na 2008.

5.2 Vraag naar zand

De commissie houdt vast aan een vraag van 22 mln ton, als redelijke schatting voor de langjarig gemiddelde vraag. Dit cijfer sluit daarnaast ook goed aan bij de meest recente enquêteresultaten.

Opvallend is dat de daling van de bouwproductie van 2001 en 2003 goed te zien is in de verbruikscijfers (tabel 1), maar dat de opleving tussen 2004 en 2006 zich niet heeft vertaald in een stijgend verbruik van beton- en metselzand.

Tabel 1. *Vergelijking verbruik en bouwproductie.*

Jaar	Bouwinvesteringen excl. machines (mln euro's prijspeil 2005) ¹⁾	Waargenomen gebruik (tabel 2, kolom 1)	Berekend verbruik (tabel 2, winning + I/E-saldo)
1998	34010	22,4	21,2
1999	36260	23,5	20,7
2000	38060	23,5	25,4
2001	38350	26,2	25,5
2002	35770	25,2	25,2
2003	33810	23,8	25,8
2004	33530	23,7	22,1
2005	34370	23,8	23,9
2006	36680	22,5	22,5

1) TNO, Bouwprognoses 2006 – 2011. Cijfers 1998-2000 berekend op basis van eerdere edities van de Bouwprognoses.

5.3 Productie, import en export

In tabel 2 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.

Vanaf 2000 is de binnenlandse productie scherp afgenomen en het importsaldo toegenomen. Inmiddels lijkt de binnenlandse productie weer heel voorzichtig te groeien. De stijging in 2006 kan overigens worden toegeschreven aan specifieke projecten in de Zandmaas (zomerbedverdieping).

De sterk gedaalde exportcijfers in 2005 worden volgens de onderzoekers vooral veroorzaakt doordat men doorvoer (van Duits en Brits zand naar België) niet langer als export registreert. In 2006 is dezelfde werkwijze gehanteerd en desondanks weer een grotere export waargenomen²⁵. De netto invoer blijft nog steeds op een hoog niveau, terwijl deze in de jaren '90 vrijwel nul was.

²⁵

De onderzoekers vermoeden op dit moment dat het exportcijfer over 2005 onrealistisch laag is. 1,2 mln ton zeezand zou direct naar België zijn geëxporteerd. Deze 1,2 mln ton is wel bij het productiecijfer gerekend, maar niet bij het exportcijfer. Zouden we dat wel doen, dan komt de netto import op 8,7 mln ton uit en het verbruik op 22,7 mln ton.

Tabel 2. Overzicht gebruik, winning, secundair, import en export beton- en metselzand in de periode 1998 t/m 2006.

Jaar	Gebruik NL ¹⁾	Winning NL ²⁾	Sec. ³⁾	Import ¹⁾	Export ¹⁾	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
2006	22,5	14,7	1,1	12,5	4,6	7,8

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 (voormalige) Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde; inclusief indirecte besparing.

Tabel 3 laat zien dat de vergunde voorraad beton- en metselzand op dit moment enigszins lager ligt dan ca. 10 jaar geleden. Rond de eeuwwisseling is ingeteerd op de voorraad. Sindsdien blijkt jaarlijks voldoende vergund te worden om de vergunde voorraad op peil te houden bij het huidige, lagere productieniveau. De omslag in het beleid per 2002-2003 leidt dus niet tot verder interen op de voorraad. Uitgaande van dit productieniveau is de vergunde voorraad voldoende voor vijf jaar vooruit, dezelfde periode die in het verleden werd aangehouden als "ijzeren voorraad". Dit is dan wel op basis van een lagere jaarproductie. Opgemerkt moet worden dat dit landelijke beeld niets zegt over de voorraadontwikkeling in regio's en bij individuele bedrijven.

Tabel 3. Overzicht van de voorraadontwikkeling sinds 1998.

	Voorraad per 1-1 ("aanbaggerbaar") mln ton	Productie per jaar mln ton	Voorraad per 1-1 in jaar
1998	106,0 ¹⁾	20,9	5,1 ²⁾
1999	106,9 ¹⁾	20,5	5,2 ²⁾
2000	75,7	21,2	3,6
2001	67,8	19,8	3,4
2002	62,7	16,7	3,8
2003	59,1	15,2	3,9
2004	73,8	13,6	5,4
2005	66,6	14,0	4,8
2006	69,9	14,7	4,8
2007	88,3	14 à 16	5 à 6

Bron: LCCO/WIG

1) In de cijfers voor 1998 en 1999 is de vergunde hoeveelheid van de F3b locatie opgenomen. De onherroepelijke vergunning kon niet worden benut omdat planologische inpassing ontbrak.

2) Gecorrigeerd voor F3b zou het aantal jaarvoorraden 3,6 zijn.

5.4 Invulling taakstelling door Verkeer en Waterstaat

Uit de voortgangsrapportage van van het ministerie van V&W²⁶ 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. Dit is conform de opgave van vorig jaar. 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 17,6 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 6,7 mln ton vrijkomen. Van grootschalige winning in de grote wateren (Noordzee, IJsselmeer) zal in de aflopende taakstellingsperiode geen sprake zijn.

Het merendeel van het in rijkswateren gewonnen zand is bijmengzand, dat voor verwerking in beton- of metselspecie gemengd moet worden met grovere zanden. De commissie heeft het al eerder acceptabel geacht dit zand ook te beschouwen als beton- en metselzand en dus als invulling van de taakstelling. Het blijkt dat het merendeel van dit zand zijn toepassing vindt in België²⁷. Door het op gang komen van de winning in de Maaswerken wordt nu overigens behalve bijmengzand ook normatief beton- en metselzand in de rijkswateren gewonnen.

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 afhankelijk van de voortgang van de Maaswerken en van het aantal aanvragen voor de productie van "bijmengzand" in de Noordzee in de jaren 2007 en 2008.

5.5 Ontwikkelingen rijkswateren vanaf 2009

Na 2008 zullen naar de huidige verwachting de reguliere winningen in de rijkswateren op grofweg hetzelfde niveau doorgaan. De komende jaren zal door de uitvoering van de Maaswerken de productie iets hoger liggen dan het langjarig gemiddelde dat ca. 2,6 mln ton bedraagt. In tabel 4 is het overzicht weergegeven. De ontwikkeling van eventuele nieuwe locaties in de rijkswateren is beschreven in Hoofdstuk 4.

Tabel 4. Verwachte productie in rijkswateren vanaf 2009. Bron: Rijkswaterstaat Waterdienst (voorheen DWW)²⁶.

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

1) bijmengzand

²⁶ P.A. Ivens, Voortgangsrapportage invulling taakstellingen winning beton- en metselzand in rijkswateren, Rijkswaterstaat Waterdienst, december 2007.

²⁷ T.P.F. Koopmans en M.A. Senden, Productie en verbruik van beton- en metselzand en (gebroken) grind in 2006: Stand van het Zand XII / Lint aan het Grind X, Syncera, december 2007.

5.6 Invulling taakstelling door provincies

Tabel 5. Productie van beton- en metselzand uit provinciale vergunningen tijdens de taakstellingsperiode: productie 1999-2006. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Taakstelling	Productie per jaar								Productie 1999-2006	Voorraad per 01-01-2007 ¹⁾	Sub-totaal (onherroepelijk)	Positief getaxeerde aanvraag ²⁾	Project in voorbereiding ³⁾	Totaal algemeen
		'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06						
Gelderland	51,0	3,8	5,3	4,3	3,2	3,0	3,4	3,2	3,9	30,1	21,5		8,1	75,0	104,6
Limburg	27,0	5,8	3,2	5,1	2,7	3,7	3,2	2,6	2,4	28,8	26,4			6,3	32,7
Noord-Brabant	29,0	6,8	7,5	6,1	5,4	3,6	3,0	3,1	3,2	38,8	7,9		6,0		13,9
Overijssel	12,0	1,1	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	7,6	12,0				12,0
Drenthe	4,0	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	6,3	3,7				3,7
Groningen	3,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	3,1	11,8				11,8
Zuid-Holland	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6				0,6
Utrecht	5,0	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	1,5	4,4				4,4
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
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
Totaal	143,0	19,0	18,6	18,0	13,5	12,3	11,8	11,1	11,6	116,2	88,3⁴⁾		14,1	81,3	183,7

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, wellicht zeer klein deel winbaar in 2008

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

Tabel 6. Beschikbaar beton- en metselzand in provinciale vergunningen vanaf 2009. Alle cijfers zijn in miljoenen tonnen. Bron: provincies.

Provincie	Totale voorraad 31-12-2006	Verwachte productie 2007-2008	Berekende voorraad 31-12-2008 [#]	Positief getaxeerde aanvraag	Project in voorbereiding	Totaal	
Gelderland		21,5	8	13,5	8,1	75,0	104,6
Limburg		26,4	5	21,4	0	6,3	32,7
Noord-Brabant		7,9	6	1,9	6,0	0	13,9
Overijssel		12,0	2	10,5	0	0	12,5
Drenthe		3,7	1,5	2,2	0	0	3,7
Groningen		11,8	0,6	11,2	0	0	11,8
Zuid-Holland		0,6	0,2	0,4	0	0	0,6
Utrecht		4,4	0,5	3,9	0	0	4,4
Noord-Holland		0,0	0	0	0	0	0,0
Flevoland		0,0	0	0	0	0	0,0
Totaal		88,3	23,8	65,0	14,1	81,3	184,2

op basis van per 31-12-2006 verleende vergunningen.

Zoals in voorgaande adviezen ook al is geconstateerd, hebben de provincies voldaan aan hun taakstelling in de zin dat er gedurende de taakstellingsperiode 143 mln ton winbaar was in landlocaties. De productie uit landlocaties is geleidelijk afgenomen en lijkt zich vanaf 2005 te stabiliseren. Opgemerkt wordt wel dat het er naar uitziet dat de vergunde projecten niet helemaal benut zullen worden in deze taakstellings-

periode. De totale productie over de periode 1999-2008 wordt geraamd op 140 miljoen ton.

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 Noord-Brabant lijkt deze provincie de komende jaren een minder belangrijke rol te gaan spelen als bouwgrondstoffen-leverancier.

5.7 Ontwikkeling nieuwe zandwinlocaties vanaf 2009

In het voorgaande zijn al enkele nieuwe zandwinlocaties aan de orde komen: Geertjesgolf, Over de Maas, de Zandmaas/Grensmaas en de zandwinning in het IJsselmeer. Daarnaast zijn er diverse kleinere locaties in ontwikkeling. Zo zijn nog enkele regionale winningen in procedure die onder het oude beleid in voorbereiding zijn genomen. Daarnaast zijn inmiddels ook projecten in de openbaarheid gekomen waarvan de ontwikkeling is gestart na de beleidsomslag. Initiatiefnemers hebben bijvoorbeeld MER-procedures gestart of openbare voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Vanzelfsprekend staat niet vast of deze initiatieven daadwerkelijk tot stand zullen komen, en zo ja op welke termijn en met welke omvang. De nu bekende en openbare initiatieven tezamen zullen niet voldoende zijn om in het komende decennium aan de binnenlandse zandbehoefte te voldoen en dus de afwenteling van de Nederlandse ruimtevrage op Duitsland te verminderen. Daarbij tekenen we aan dat het Nederlandse beleid is gericht op het stimuleren van de maatschappelijk aanvaardbare winning van oppervlaktedelfstoffen, teneinde zoveel mogelijk te voorzien in de eigen behoefte.

5.8 Resumé

De commissie heeft reeds uitgesproken dat de provinciale taakstelling voor het winbaar maken van beton- en metselzand gehaald is. Voor de rijkstaakstelling is nog niet zeker of deze gehaald zal worden, maar het gaat hooguit om een beperkte kwantitatieve onderschrijding.

In haar eerste jaarlijkse advies heeft de commissie geadviseerd om het roer om te gooien en het initiatief voor projecten weer bij marktpartijen te leggen. In eerste jaren heeft de commissie vooral de beleidsomslag gevolgd. Inmiddels zijn vijf jaar verstreken en zou het mogelijk moeten zijn te zien of de omslag daadwerkelijk functioneert en of we voldoende kunnen vertrouwen op het nieuwe systeem. De commissie is van mening dat op dit moment nog geen harde conclusies zijn te trekken. De commissie constateert dat er nog een vergunde voorraad is van ca. 88 miljoen ton en dat diverse projecten op stapel staan, waaronder projecten die door marktpartijen zijn geïnitieerd. Op middellange termijn lijken er goede mogelijkheden te zijn voor beton- en metselzandwinning in Nederland. De omslag naar het nieuwe systeem lijkt zich dus te ontwikkelen. Wel is het zo dat veel van de nieuwe initiatieven nog in een zeer pril stadium zijn. Bovendien is de invloed van de import nog zeer groot. Voor het opvangen van de "dip" in de zandproductie zijn de overgangslocaties essentieel. De commissie noemt met name de twee grote overgangslocaties Geertjesgolf en Over de Maas.

De commissie vindt het initiatief van de BRBS en de VOBN om met elkaar afspraken te maken over het volume van het gebruik van granulaat in beton zeer prijzenswaardig.

6 Conclusies

Nu het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de leidende rol die het speelt in de bouwgrondstoffenvoorziening afbouwt en na 2008 het beleid niet langer gericht is op het tijdig en in voldoende mate voorzien in de bouwgrondstoffenbehoefte, is de oorspronkelijke opdracht van de commissie op de achtergrond geraakt.

De oorspronkelijke opdracht van de commissie was om de voortgang van de invulling van de taakstelling te volgen en om te bezien welke bijdrage de alternatieven kunnen leveren aan de invulling van de behoefte aan beton- en metselzand.

- De commissie heeft in het advies van 2006 al geconstateerd dat de provincies de taakstelling hebben gehaald. Het Rijk zal zijn taakstelling net niet gaan halen;
- De commissie constateert dat de inzet van de alternatieven de laatste jaren nauwelijks gestegen is.
- De commissie heeft veel waardering voor het initiatief van de BRBS en de VOBN om afspraken te maken voor de inzet van granulaten in beton.

Sinds de beleidsombuiging van het ministerie is de opdracht aan de commissie aangevuld met de opdracht om te bezien of de overgang naar marktwerking soepel verloopt. Daarbij is enerzijds de transitie van de regelgeving en het beleid van belang. Anderzijds is van belang dat er gedurende de overgangperiode mogelijkheden blijven om beton- en metselzand in Nederland te winnen en dat er geen tekorten ontstaan.

- De commissie constateert dat de provincies snel en goed hebben ingespeeld op de overgang naar meer marktwerking in de bouwgrondstoffenvoorziening. Het beleid van de provincies maakt de ontwikkeling van multifunctionele projecten met winning van bouwgrondstoffen mogelijk;
- De commissie constateert met waardering dat de branchevereniging van zandwinners een visie heeft ontwikkeld waarbij bij de ontwikkeling van multifunctionele projecten met winning van bouwgrondstoffen, (ruimtelijke) kwaliteit hoog in het vaandel staat en waarbij het betrekken van de gebruikers en omwonenden een belangrijk element is;
- Het is per definitie niet mogelijk om een volledige inventarisatie te maken van multifunctionele projecten in één of ander stadium van ontwikkeling. Het overzicht van al dan niet kansrijke projecten dat bij de commissie bekend is, toont aan dat zowel import als de overgangslocaties “Over de Maas” en “Geertjesgolf” van groot belang zijn voor de beton- en metselzandvoorziening in de jaren direct na 2008;
- Het project “Over de Maas” loopt goed. In het gunstigste geval zal er vanaf eind 2008 productie van beton- en metselzand zijn. Productie van beton- en metselzand in 2009 is reëel. Het project “Geertjesgolf” heeft nagenoeg geen voortgang geboekt. Het is uitgesloten dat dit project in 2008, dus nog in deze taakstellingsperiode, tot productie komt;
- De meeste onduidelijkheden in de wet- en regelgeving rond ontgroningen zijn blijven bestaan. De onduidelijkheden betreffen:
 - De financiële transacties tussen winners en gemeenten;
 - De verhouding tussen de Ontgroningenwet (straks Wabo) en Wro;
 - De verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en gemeente;
 - De rol en betekenis van de bouwgrondstoffentoets.
- Intussen is wel duidelijk geworden dat op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijn voor ontgroningen met particuliere initiatiefnemers geen aanbesteding van de zandwinning nodig is, maar wel van de publieke werken (als deze boven het drempelbedrag uitkomen).

Los van de beleidsomgeving blijft zuinig gebruik en een maximale inzet van vernieuwbare en secundaire grondstoffen noodzakelijk. Deze uitgangspunten uit het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen zijn overgenomen in de Nota Ruimte.

- De commissie acht recyclinggranulaat als toeslagmateriaal in beton vanuit duurzaamheidsoogpunt verkiesbaar boven toepassing als ophoogmateriaal. De sterke stijging van het aanbod aan steenachtig bouw- en sloopafval vraagt daarnaast om nieuwe routes voor de afzet van dit materiaal;
- De implementatie van de alternatieven voor beton- en metselzand wordt onvoldoende ondersteund door de overheden. De rol van de rijksoverheid, als grootste bouwer, is cruciaal om een trendbreuk te bewerkstelligen. Het Rijk heeft stevige ambities geformuleerd, maar is verder onzichtbaar. De commissie vindt het onbegrijpelijk, zeker in het licht bezien van het programma Duurzaam Inkopen, dat de rijksoverheid hier kansen laat liggen.

7 Aanbevelingen

De commissie beveelt het Rijk aan:

- zich ervan te verzekeren dat geformuleerd beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt;
- helder aan te duiden wat de ambities zijn en wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarbij de bouwgrondstoffentoets ook te betrekken;
- zich bij de voorbereiding van een wetsvoorstel voor het intrekken van de Ontgrondingenwet te buigen over:
 - de financiële transacties tussen winners en gemeenten;
 - en de verantwoordelijkverdeling tussen gemeente en provincie
- een handreiking aan de gemeenten en provincies te doen over het werken met de Europese aanbestedingsrichtlijn in de ontgrondingenpraktijk

De commissie beveelt het Rijk en de provincies aan:

- proefprojecten te doen met fijn zand en fijne granulaten om de kennis over en marktacceptatie van deze producten te bevorderen.

Commissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening

Aan de directeur-generaal van de Rijksgebouwendienst
De heer drs P.F.M. Jägers
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Secretariaat:

J.W. Broers
Min. Verkeer en Waterstaat
DG Water
Postbus 20904
2500 EX Den Haag
tel. 070 - 3519061

I. Roelse
Provincie Noord-Brabant
Dir Ecologie, bureau AGB
Postbus 90151
5200 MC 's Hertogenbosch
tel. 073 - 6808501

Datum: 26 november 2007

Kenmerk: Tom. 200/43

Onderwerp:

Uw brief van 31 augustus 2007

Geachte heer Jägers,

Vorig jaar spraken wij met u over de alternatieven die er zijn voor beton- en metselzand in beton. U was met ons van mening dat vervanging van een 'schaarse' grondstof, zoals beton- en metselzand, door een niet schaarse grondstof bijdraagt aan een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening. Het belang van een duurzame bouwgrondstoffenvoorziening wordt benadrukt in de Nota Ruimte. In diezelfde nota wordt ook gewezen op het belang van de voorbeeldfunctie van overheden bij het stimuleren van duurzame alternatieven.

Ontgronden leidt tot een groot beslag op onze ruimte, niet alleen in Nederland, maar ook in Duitsland, dat inmiddels meer dan de helft van ons beton- en metselzand en grind levert. De regering van Nordrhein-Westfalen maakt zich hier zorgen over en heeft dat in gesprekken, waarbij ook uw departement betrokken is, laten weten. In die gesprekken komt de voorbeeldfunctie van overheden nadrukkelijk aan de orde. Enkele provincies vullen hun voorbeeldfunctie wel actief in, maar zij hebben een veel kleiner bouwvolume dan het Rijk.

In ons gesprek bood u aan om als Rijksgebouwendienst (Rgd) een voorbeeldproject te initiëren. Een aanbod dat niet alleen naadloos aansluit bij het rijksbeleid voor bouwgrondstoffen, maar ook bij het recent door VROM vastgestelde beleid. Inmiddels verscheen het nieuwe programma van VROM "Schoon en Zuinig" en heeft Minister Cramer duurzaam inkopen door overheden tot één van haar prioriteiten uitgeroepen. De rijksoverheid wil in 2010 voor 100% duurzaam inkopen. Het gaat daarbij, blijkt uit de stukken, niet alleen om kantoormeubelen, papier, catering, maar ook productgroepen in de hele bouw en grond-, weg- en waterbouw worden uitdrukkelijk genoemd.

Wij zijn dan ook uitermate verrast door uw brief van 31 augustus 2007 waarin u afziet van het aanbod dat u heeft gedaan. U stelt dat "Gezien het risicoprofiel, de geringe slagingskans, het beperkte toepassingsgebied, en de daarbij benodigde zeer uitgebreide voorbereiding welke conflicteert met beschikbare tijd en capaciteit" een proefproject bij de Rgd niet zinvol wordt geacht". U baseert deze mening met name op de ervaringen met het gebruik van fijner zand in beton opgedaan bij één proefproject (een wildtunnel onder de A59).

Wij begrijpen uw gewijzigde opstelling niet. U schat de toepassing van fijner zand in beton veel te negatief in. Er is in verschillende onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, aangetoond dat fijner zand in beton bij bepaalde toepassingen goede resultaten oplevert. De ervaring opgedaan in het door u aangehaalde proefproject was positief. Alle betrokken partijen waren het daar over eens. Er zijn verschillende mengsels onderzocht, zowel met 70% als met 100% vervanging door fijner zand. Incidenteel zijn problemen opgetreden bij een mengsel, maar daarvoor zijn oplossingen voorhanden. De reden dat een volgend proefproject niet doorging, is van financiële en organisatorische aard en heeft niets te maken met de - in uw ogen - negatieve ervaringen opgedaan tijdens het project. Bovendien zou een enkele tegenvaller geen reden mogen zijn om de verdere ontwikkeling van de technologie te staken.

Wij hebben met u niet alleen over het alternatief van fijner zand in beton gesproken. De mogelijkheden van secundaire materialen in beton zijn ook aan de orde geweest. Wij wijzen u graag op de in juli 2007 uitgebrachte CUR aanbeveling 112 "Beton met betongranulaat als grof toeslagmateriaal". Daarmee zijn er drie CUR aanbevelingen beschikbaar waarmee de inzet van alle korrelgraderingen beton- en menggranulaat als grof en fijn toeslagmateriaal in beton zijn geregeld. Ook wijzen wij u erop dat onlangs de VOBN (Vereniging van Ondernemingen van Betonmortelfabrikanten in Nederland) en de BRBS (Branchevereniging Recycling, Breken en Sorteren) samen een productblad voor gegarandeerde kwaliteit betongranulaat hebben uitgebracht. Kortom, er zijn voor het toepassen van beton- en menggranulaat, volop mogelijkheden, dus ook in de utiliteitsbouw.

Wij vinden het teleurstellend dat u, ondanks alle mooie beleidsvoornemens, geen serieus werk maakt van een proefproject bij de Rgd. Wij wijzen u erop dat de onverschillige houding van VROM op dit terrein door de andere actoren niet begrepen wordt.

Wij zullen uw brief en dit antwoord daarop als bijlage bij ons eerstvolgende advies aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en het IPO voegen.

Hoogachtend,
De voorzitter van de Commissie,

Dr. D.K.J. Tommel