

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2012

Met deze brief bied ik u de slotrapportage aan over de afbouw van de regierol van de rijksoverheid op het beleidsterrein van de bouwgrondstoffen. Het voornemen om deze regierol af te bouwen en toe te werken naar meer marktwerking in deze sector is uw Kamer op 23 mei 2003¹ aangeboden. Gedurende 8 jaar zijn stappen gezet bij de aanpassing van de regelgeving en de daarbij behorende ruimtelijke plannen en bestuurlijke afspraken. In deze periode heeft het ontgrondende bedrijfsleven zich kunnen oriënteren op de nieuwe omstandigheden waaronder het vergunningen moet verwerven.

Gedurende deze periode heeft het kabinet uw Kamer drie maal over de voortgang gerapporteerd met brieven van 8 november 2004², 26 september 2006³ en 4 juli 2008⁴. Op basis van de ervaringen tot nu toe en de daarover ontvangen adviezen kom ik tot de conclusie dat de keuze om de regierol te beëindigen de juiste is geweest. In deze brief zal ik nader ingaan op mijn definitieve standpunt over de afbouw van de rijksregie. Bij deze brief voeg ik het slotadvies van de Commissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening («Commissie Tommel»), dat het kabinet in januari 2010 ontving, alsmede het voorlaatste advies van deze Commissie⁵.

Voornemen uit 2003 tot afbouw rijksregie

Het voornemen om de regierol van de rijksoverheid bij bouwgrondstoffen af te bouwen werd gemotiveerd met de constatering dat het beleid ten aanzien van tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen inclusief bijbehorende taakstellingen (vastleggen van hoeveelheden over een bepaald periode) op belangrijke onderdelen niet effectief was gebleken. Het kabinet wilde daarom de voorziening in de behoefte overlaten aan de markt.

¹ Kamerstukken II 2002–2003, 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.

⁴ Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 XII, nr. 93.

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij de opstelling in 2002 van het kabinetsstandpunt over het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen werd al duidelijk dat de regierol door het kabinet niet kon worden waargemaakt. Belangrijke factoren hierbij waren het gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor ontgroningen, het onhaalbaar zijn van instrumenten waarmee alternatieven echt in concurrentie konden worden gebracht met traditionele grondstoffen, alsook het te kleine vervangingspotentieel van alternatieven, ook bij krachtig gevoerd besparingsbeleid.

In de brief van 23 mei 2003 werd het standpunt betrokken dat met het loslaten van de rijksregierol de markt de ruimte zou krijgen om in overleg met gemeenten kwalitatief goede, multifunctionele projecten te ontwikkelen die naast bouwgrondstoffen ook nieuwe gebruiksfuncties van de ruimte zouden produceren, waardoor het maatschappelijk draagvlak groter zou worden.

Met dit besluit werd beleid gericht op zuinig gebruik en op het stimuleren van hergebruik van secundaire grondstoffen en andere alternatieven niet losgelaten, maar dit beleid diende niet langer als middel om tot gegarandeerde behoeftedekking te komen.

De Commissie Taakstellingen en flankerend beleid beton- en metselzandvoorziening («Commissie Tommel») bepleitte reeds in haar eerste jaarlijkse advies d.d. 21 oktober 2002 dat het systeem met taakstellingen voor beton- en metselzand op relatief korte termijn zou worden losgelaten en was van mening dat op die manier ook de noodzakelijke initiatieven voor het ontwikkelen van alternatieven voor de winning van beton- en metselzand in landlocaties gemakkelijker van de grond zullen komen. Het toenmalige kabinet nam dit advies over; dit is een belangrijke reden geweest voor het afbouwbesluit. Daarbij werd geconstateerd, dat de productie van alternatieve grondstoffen en van grondstoffen uit winningen «nieuwe stijl» op de korte termijn niet voldoende zal zijn. Derhalve zou naar verwachting een verhoogde import vanuit het buitenland plaatsvinden.

In reactie op het kabinetsvoornemen gaf het ontgrondend bedrijfsleven aan, van mening te zijn dat weliswaar op de langere termijn meer marktwerking mogelijk is (vanaf 2016), maar dat er op de korte tot middellange termijn belemmeringen zijn die het zelf niet kan oplossen¹. Het ging hierbij vooral om de winning van beton- en metselzand voor de landelijke markt. Het bedrijfsleven dat in deze sector actief is, bepleitte dat het rijk ervoor zorgt dat hiervoor als overbrugging naar marktwerking toch voldoende mogelijkheden worden gecreëerd.

Ondanks deze opstelling van het bedrijfsleven was het toenmalige kabinet van mening dat het beëindigen van het beleid ten aanzien van een tijdige en voldoende voorziening van bouwgrondstoffen zo spoedig mogelijk diende plaats te vinden. Voor de meeste bouwgrondstoffen zou het loslaten van het bouwgrondstoffenbeleid door de minister van Verkeer en Waterstaat geen problemen opleveren en zouden er voldoende mogelijkheden zijn om de Nederlandse markt te voorzien. Dit gold in het bijzonder voor grondstoffen die in geologisch opzicht in ruime mate en ook voldoende verspreid over het land aanwezig zijn. De winning van beton- en metselzand behoefde echter wel bijzondere aandacht.

Bespreking van beleidsvoornemen en voortgangsrapportages met de Tweede Kamer

Op 1 oktober 2003 heeft de Tweede Kamer met de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de staatssecretaris van VROM overleg gevoerd over het «afbouwbesluit».

Daarbij heeft een meerderheid van de Kamer uitgesproken, de analyse van het kabinet te delen en het besluit tot afbouw van de rijksregierol te

¹ Zie o.a. OOD-advies 2003-13 van 24 maart 2003 en brieven van georganiseerd bedrijfsleven aan TK eind september 2003

willen steunen. Woordvoerders van enkele partijen gaven wel aan, enige bezorgdheid te hebben over de overgangperiode naar een beleid met meer marktwerking omdat zich hierin een tekort aan bouwgrondstoffen zou kunnen manifesteren dat nadelig is voor de bouwsector. Daarom verzochten zij om het zo goed mogelijk vasthouden aan de taakstellingsafspraken met provincies voor de periode 1999–2008. Daarmee zou er 5 jaar zijn om het overgangsbeleid uit te voeren.

In het overleg is toegezegd dat de Commissie Tommel gevraagd zou worden jaarlijks te adviseren en dat de Kamer periodiek geïnformeerd zou worden over de voortgang van het afbouwbeleid.

Tijdens overleggen met de Tweede Kamer in 2006 en 2008 over voortgangsrapportages over het afbouwbeleid heeft het kabinet toegezegd dat het zwaar zal inzetten op de realisering van de twee in Nota Ruimte genoemde grootschalige overgangslocaties voor de productie van beton en metselzand («Over de Maas» in de gemeente West Maas en Waal en «Geertjesgolf» in de gemeente Beuningen), waarbij zo nodig het WRO/Wro-instrumentarium zal worden ingezet (aanwijzing/ rijksinpassingsplan).

In 2008 heeft de minister van VROM op verzoek van de Kamer toegezegd om het monitoringprogramma voor de productie en afzet van bouwgrondstoffen, dat zou eindigen, te zullen voortzetten. Hiermee kan het kabinet een vinger aan de pols van de bouwgrondstoffenmarkt houden.

Stand van zaken bij de aandachtsvelden bij de afbouw

Hieronder zal ik op hoofdlijnen beschrijven welke stappen op de verschillende aandachtsvelden van het ontgrondingendossier zijn gezet en hoe ik deze stappen beoordeel. Daarbij zal ik waar mogelijk de conclusies uit het slotadvies van de Commissie Tommel betrekken.

Aan het slot van deze brief kom ik tot een gemotiveerd eindoordeel over het afbouwbeleid.

1. Wetswijzigingen

In de eerste voortgangsrapportage uit 2004 zijn twee stappen met betrekking tot de Ontgrondingenwet aangekondigd. De eerste stap betrof een wetsvoorstel tot wijziging van de Ontgrondingenwet, dat in 2005 is ingediend en in 2007 in werking is getreden¹. Deze wijziging diende enerzijds om besluitvormingsprocedures voor ontgrondingen te optimaliseren, anderzijds om bepalingen te schrappen die samenhangen met de regierol van de overheden.

De tweede stap betrof de toekomst van de Ontgrondingenwet. De Kamer heeft een tweetal onderzoeken en een advies hieromtrent ontvangen². Over de bevindingen van het onderzoek en adviezen hieromtrent is gerapporteerd in de tweede voortgangsrapportage van 2006. Na bestudering van een aantal alternatieven heeft het vorige kabinet ervoor gekozen de kern van de Ontgrondingenwet onder te brengen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en aspecten met betrekking tot de bescherming van het watersysteem onder te brengen in de Waterwet. Beide wetten waren op dat moment nog in voorbereiding.

Een ambtelijk voorontwerp voor het integreren van de Ontgrondingenwet in de Wabo en de Waterwet is inmiddels besproken met de decentrale overheden en met het ontgrondend bedrijfsleven.

Deze keuze van het vorige kabinet komt echter in een nieuw daglicht te staan door de Beleidsbrief Eenvoudig Beter die ik op 28 juni 2011 aan uw Kamer zond³. In die brief zet ik uiteen wat de hoofdlijnen zijn bij een

¹ Wet van 21 juni 2007 tot wijziging van de Ontgrondingenwet, Stb. 256.

² Kamerstukken II 2004-05, 29 800 XII, nr. 9, bijlage 2; Kamerstukken II 2006-07, 30 800 XII, nr. 4, bijlagen 2 en 3.

³ Kamerstukken II 2010–2011, 31 953, nr. 40.

fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Voor mij staat vast dat de essentie van de Ontgrondingenwet thuis hoort in de in deze brief in beeld gebrachte Omgevingswet. Ik het kader van de voorbereiding van die wet zal ik u nader informeren over het traject van de integratie van de Ontgrondingenwet.

2. Beleidsontwikkeling bij provincies

Veel provincies hebben in de afgelopen jaren in beleidsnota's of meer algemene structuurvisies een beleid opgenomen dat in het algemeen nauw aansluit bij de rijksvisie op de rol van de markt bij het ontwikkelen van ontgrondingslocaties. Enkele provincies hebben in structuurvisies provinciale belangen benoemd die zich verzetten tegen bepaalde soorten van ontgroning; deze belangen betreffen doorgaans natuur en landschap. Hiermee geven deze provincies aan de voorkant van het proces van de ontwikkeling van nieuwe ontgrondingsprojecten aan welke ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen zij zien. De Commissie Tommel heeft de provincies in haar Slotadvies geadviseerd om deze sturing aan de voorkant verder te ontwikkelen. In zijn reactie hierop (10 mei 2010) heeft het InterProvinciaal Overleg uitgesproken dit verder te willen vormgeven, maar heeft het ook gesteld dat de provincies eerst meer ervaring willen opdoen met de toepassing van de instrumenten van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening.

3. Ontwikkelingen bij het bedrijfsleven

Het ontgrondend bedrijfsleven heeft in de afgelopen 8 jaar initiatieven genomen voor de ontwikkeling van multifunctionele projecten die regionaal worden gewaardeerd en die kunnen bijdragen aan de voorziening van (met name) beton- en metselzand na 2008. In haar Eindadvies geeft de Commissie Tommel hiervan een overzicht waaruit onder meer blijkt dat een belangrijk deel ervan is voorzien in de Gelderse uiterwaarden. Dit is mede mogelijk geworden door het loslaten door het kabinet (in de Nota Ruimte) en provincie Gelderland (in het streekplan) van het beleidsmatige verbod op diepe ontgroningen in uiterwaarden. De Commissie beoordeelt deze initiatieven als hoopgevend.

Brancheorganisatie Cascade heeft een Leidraad ontwikkeld voor duurzame zand- en grindwinning (publ. april 2009). Deze leidraad adviseert aan de branche hoe projecten in de voorbereidingsfase zo kunnen worden verbreed dat maatschappelijke meerwaarde ontstaat en duurzame doelen zoals toekomstwaarde, natuurbeheer en waterbeheer worden gediend.

De Leidraad is onderschreven door alle aangesloten bedrijven (die circa 70% van deze markt vertegenwoordigen). De in de Leidraad voorgestelde aanpak is ook een uitgestoken hand naar overheden zoals gemeenten om na te denken over gebiedsontwikkeling.

De toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft begin 2010 bovendien de gedragscode «Zorgvuldig winnen» van koepelorganisatie FODI goedgekeurd, waardoor een met het oog op de bescherming van de soorten van de Flora- en faunawet verantwoorde grondstofwinning actief wordt bevorderd.

Het ontgrondend bedrijfsleven heeft wel aangegeven dat men de voorwaarden die vanuit enkele andere wetten worden gesteld aan ontgrondingsprojecten als streng ervaart (Natuurbeschermingswet en Monumentenwet). Deze strenge voorwaarden vloeien echter voort uit Europese en internationale verplichtingen rond de bescherming van

natuur en cultuurhistorie. Of Nederland deze verplichtingen juist implementeert, moet bij evaluatie of herziening van genoemde wetten worden nagegaan.

4. Winning van grind en beton- en metselzand

Realisatie van de taakstellingen

Een eerste en belangrijke conclusie van de Commissie Tommel is, dat de provincies hebben voldaan aan de taakstellingsafspraken over beton- en metselzand voor de periode 1999–2008. De ontgrondende bedrijven waren – gezien de vergunningpositie – in de gelegenheid om 143 mln ton te winnen. Wel moet worden aangetekend dat de taakstelling 25% lager was dan de taakstelling voor de voorgaande periode (1989–1998). De opzet van de lagere taakstelling was een vergroting van het afzetpotentieel voor alternatieven, maar in feite is de lagere productie gecompenseerd met vergrote import.

Overgangslocaties voor grootschalige zandwinning

Als onderdeel van het overgangsbeleid is in de Nota Ruimte (2006) vastgelegd dat het noodzakelijk is dat reeds in voorbereiding zijnde projecten voor de winning van beton- en metselzand zo spoedig mogelijk in uitvoering worden gebracht. Daarbij zijn de Gelderse projecten «Geertjesgolf» en «Over de Maas» met name genoemd. Deze projecten vloeien voort uit het Gelderse Industriezandwinningsplan van 1988, maar waren in 2005 nog steeds niet gerealiseerd.

De besluitvorming over het project «Over de Maas» in de gemeente West Maas en Waal heeft inmiddels plaatsgevonden onder regie van de provincie, in goed overleg met de gemeente en de ontgronder. De provincie heeft hier gebruik gemaakt van een partiële streekplanherziening met daarin een concrete beleidsbeslissing. Deze is in 2008 onherroepelijk geworden na een procedure bij de Raad van State. Inmiddels zijn ook de benodigde vergunningen verleend en sinds september 2010 wordt hier zand gewonnen.

De besluitvorming over het project «Geertjesgolf» in de gemeenten Beuningen bleek moeizamer vanwege een verschil in inzicht tussen de gemeente enerzijds en de provincie, het Rijk en de ontgronder anderzijds over de rolverdeling tussen gemeente en ontgronder. Eerdere bewindspersonen hebben herhaaldelijk de bereidheid uitgesproken om zo nodig de gemeente te passeren door een unilateraal initiatief van de ontgronder ruimtelijk mogelijk te maken. Het is echter onwaarschijnlijk dat dit nodig zal zijn, want sinds 2008 wordt het project in goede harmonie voorbereid. Op 4 april 2008 hebben de gemeente Beuningen, de provincie Gelderland en de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een gezamenlijk stappenplan voor de publieke besluitvorming over het project vastgesteld. Vervolgens is tussen gemeente en de ontgronder een projectovereenkomst opgesteld, die op 23 maart 2010 is ondertekend. Op dit moment worden de verdere formele stappen voorbereid, zoals de wijziging van het bestemmingsplan en de aanvraag van vergunningen. De in productieneming van deze overgangslocaties zal de komende jaren belangrijk bijdragen aan de productie van beton- en metselzand vanuit Nederlandse bodem.

Rijkswateren

Rond de eeuwwisseling is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om beton- en metselzand te winnen in de grote rijkswateren als alternatief voor landgebonden winning in Nederland of Duitsland. De bovenliggende zandlagen in deze wateren zijn te fijn, maar dieper gelegen oude

rivierafzettingen uit de ijstijd bevatten grover zand en kunnen technisch gezien gebruikt worden voor de productie van beton- en metselzand. In de Nota Ruimte is een gebied in de Noordzee gereserveerd voor toekomstige productie van dit zand. Geconstateerd is echter dat de kostprijs voor productie in het Nederlandse deel van de Noordzee hoger ligt dan de marktprijs voor het zand, waardoor deze winning financieel niet haalbaar is. De afgelopen jaren hebben zich ook geen concrete initiatieven vanuit marktpartijen voorgedaan. In de bij het Nationaal Waterplan behorende Beleidsnota Noordzee heeft het kabinet daarop besloten, dit reserveringsgebied te verkleinen ten gunste van andere ruimtevragende functies. Om de winning te faciliteren heeft de voormalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in de ontgrondingsvergunningen voor de winning van ophoogzand ten behoeve van de Tweede Maasvlakte aangegeven, dat een deel van dit zand gewonnen moet worden in gebieden waar voorkomens van beton- en metselzand aanwezig zijn. Indien het bovenliggende ophoogzand wordt verwijderd, zou de winning van beton- en metselzand financieel kansrijker worden.

De verwachting is, dat de ophoogzandwinning in 2012 gereed zal zijn. Er zijn nog geen concrete aanvragen voor de winning van beton- en metselzand in dit gebied ingediend. Ook buiten dit gebied zijn geen concrete initiatieven genomen, mogelijk mede vanwege de huidige economische omstandigheden en om kostprijstechnische redenen die samenhangen met de aard van de geologische voorkomens. Dit ondanks de lagere vergoeding voor uit de Noordzee afkomstige bodemmateriële die door Rijkswaterstaat samen met het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf van het Ministerie van Financiën is vastgesteld.

Een marktpartij heeft in 2005 het initiatief genomen voor grootschalige zandwinning in het IJsselmeergebied. Er wordt nog gewerkt aan een MER en een passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998. Deze ontwikkeling sluit aan bij het vigerende beleid en ik sta hier dan ook welwillend tegenover.

Het Grensmaasproject (dat niet in maar aan een rijkswater ligt) is een belangrijke nieuwe producent is van grind en grof zand, maar wordt momenteel geconfronteerd met de gevolgen van de economische crisis (zie voortgangsrapportage¹).

Import en export

De geologische omstandigheden maken dat ons land voor de voorziening met bouwgrondstoffen deels afhankelijk is van het buitenland. Winbare voorkomens van harde natuursteen zijn niet aanwezig en aanzienlijke grindvoorkomens komen slechts voor in Limburg. Beton- en metselzand is de oostelijke helft van ons land wel ruim voorhanden. Het voormalige taakstellingenbeleid was in eerste instantie gericht op het in stand houden van de binnenlandse productie, maar later is die productie bewust afgeremd ter stimulering van alternatieven. Zoals hiervoor is opgemerkt, kwamen deze niet voldoende op gang. Het gevolg was dat Nederland ook veel van dit zand is gaan importeren uit Duitsland. Vanuit de regering van Nordrhein-Westfalen hebben het kabinet langs diplomatieke weg signalen bereikt dat men hier ongelukkig mee is. Nederland wil het ruimtebeslag van grondstoffengebruik niet onnodig bij buurlanden leggen en probeert winning in Nederland nu weer zoveel mogelijk te faciliteren. Onder het nieuwe beleid wordt echter niet gestuurd op het winvolume, gezien de ervaringen met dat systeem. Ik ga mee in de verwachting van de Commissie Tommel, dat nieuwe projecten de potentie hebben om een substantieel deel van de import te vervangen. Dit is echter afhankelijk van markt- en prijsontwikkelingen en van de eisen die in Duitsland gesteld worden aan de uitvoering van zandwinprojecten en aan de oplevering na de winning. Het inzicht groeit in Nordrhein-Westfalen dat

¹ Kamerstukken II 2010–2011, 18 106, nr. 205.

een beleidswijziging naar het stellen van hogere eisen ook voor maatschappelijk draagvlak voor de langere termijn kan zorgen, en tegelijk voor vermindering van export naar Nederland.

5. Ontwikkelingen bij alternatieven voor grind en beton- en metselzand

Alle steenachtige materialen uit het bouw- en sloopafval worden hergebruikt in verschillende (bouw-)toepassingen, vooral in de wegenbouw. Daarmee vervangen zij primair bouw materiaal. Toepassing van alternatieven in andere bouwsegmenten, zoals betongranulaat ter vervanging van het gebruik van grind in beton en betonproducten vindt mondiaal plaats, vooral doordat toepassing in andere segmenten aantrekkelijker is. De technische eisen voor de toepassing in plaats van grind zijn bekend. Uit een levenscyclusanalyse¹ is gebleken dat er in de huidige situatie geen voorkeur is voor vervanging van grind door betongranulaat; daarom wordt de keuze aan de markt overgelaten.

In de Grondstoffennotitie die deze zomer aan uw Kamer is aangeboden² worden agenda's uitgewerkt voor een duurzame voorzieningszekerheid van grondstoffen voor de Nederlandse economie. Dit geschiedt vanuit de aandacht voor overwegend mondiale vraagstukken zoals schaarste bij de grondstoffenvoorziening, overexploitatie, milieu, biodiversiteit en kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Aangezien bouwgrondstoffen alleen op lokale en regionale schaal worden verhandeld, is de analyse uit de Grondstoffennotitie deels niet van toepassing op deze groep grondstoffen en geldt hiervoor het nationale beleid dat is geformuleerd in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.

6. Vraag en aanbod nu en op langere termijn

De Commissie Tommel constateert in haar slotadvies dat de voorspelling van de behoefte aan bouwgrondstoffen voor de langere termijn afhankelijk is van het gehanteerde economische scenario. Wel kan worden aangenomen dat na 2020 de behoefte zal afnemen vanwege de trend in de Nederlandse bevolkingsgroei en de dematerialisering van de bedrijvigheid.

Voor de kortere termijn valt nu vooral de daling op van de behoefte aan bouwgrondstoffen met zo'n 15% als gevolg van de economische en financiële crisis vanaf 2008. Het te voorziene herstel van deze vraag loopt iets achter op het herstel in andere economisch sectoren en zou vanaf 2012 weer naar het oude niveau kunnen groeien.

Het algemene beeld is dus, dat in het komende decennium er geen duidelijke veranderingen in de behoefte aan bouwgrondstoffen zullen optreden en ook geen majeure verschuiving tussen de verschillende grondstoffen. Het bedrijfsleven dat zich richt op winning van grondstoffen die geologisch schaarser zijn en op slechts enkele plekken in Nederland winbaar zijn (met name kalksteen en zilverzand) heeft aangegeven zich zorgen te maken over de continuïteit van deze winning op de langere termijn. Ik begrijp deze zorg, maar zie geen noodzaak voor een actie van het kabinet op de korte termijn.

Het monitoringprogramma voor productie en afzet van zand en grind is vanaf 2009 voortgezet vanwege een toezegging van de minister van VROM tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer over het derde Voortgangsrapport in oktober 2008. Daarmee kan de feitelijke ontwikkeling van vraag en aanbod op jaarbasis worden gevolgd.

¹ Opgenomen in: Ir. B.T.J.M. Krutwagen en Dr. F.A. Van Broekhuizen: Milieuanalyses Bouw- en sloopafval, ten behoeve van prioritaire stromen ketengericht afvalbeleid. Eindrapport. ISOdoc nr. 1014o. IVAM, Amsterdam, 5 juli 2010.

² Kamerstukken II, 2010–2011, 32 852, nr. 1.

Conclusies over afbouw regierol

De Commissie Tommel constateert in haar slotadvies dat het in 2003 begonnen nieuwe beleid werkt. Er is terecht een verschuiving gemaakt van kwantitatieve sturing door de overheid op ontgrondingen naar een markt waarin projecten worden ontwikkeld met kwaliteit en maatschappelijk draagvlak. Het bedrijfsleven brengt deze nieuwe rolopvatting in praktijk.

De Commissie wijst wel op de blijvende noodzaak van bepaalde rollen van de overheid. Landelijk zal één ministerie aanspreekbaar moeten blijven voor iedereen (ook van buiten Nederland) op de situatie in de markt voor bouwgrondstoffen. Gezien de verantwoordelijkheid voor de Ontgrondingenwet en gedachte rechtsopvolgers, ligt dit aanspreekpunt bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit ministerie ziet toe op wet- en regelgeving waarmee vergunningverlening voor een ontgroning een aanvulling is op het vastleggen van ruimtelijke doelen in structuurvisies en bestemmingsplannen.

Decentraal ziet de Commissie een belangrijke rol weggelegd voor provincies als vergunningverlener van grote en complexe ontgrondingsprojecten, waarbij deze overheidslaag de mogelijkheden op basis van de Wro om als gebiedsregisseur aan de voorkant van de vergunningverlening te sturen, waar nodig zou moeten benutten.

Mede op grond van deze conclusies kom ik tot het definitieve standpunt dat de keuze uit 2003 om de regierol van de rijksoverheid bij de ontgrondingen af te bouwen, een juiste keuze is geweest. Alle klassieke actoren (rijk, provincies en bedrijfsleven) hebben zich voldoende kunnen inleven in hun nieuwe taken en hebben daarmee inmiddels ook al hoopgevende ervaringen opgedaan.

De nu nog optredende knelpunten in het bouwgrondstoffenbeleid (vooral: te weinig binnenlandse productiemogelijkheden voor beton- en metselzand) bleken ook onder de oude regierol niet zomaar oplosbaar. Onder het nieuwe beleid zal naar verwachting de import van beton- en metselzand minder worden, omdat er in Nederland veel gebieden zijn waar dit materiaal gewonnen kan worden via projecten met maatschappelijk draagvlak. Het bedrijfsleven heeft hiervoor al veel initiatieven genomen. Voorwaarde voor de economische haalbaarheid van nieuwe productiemogelijkheden in Nederland is, dat ook de betrokken Duitse overheden hogere eisen gaan stellen aan de kwaliteit van ontgrondingsprojecten. Wanneer dit voldoende doorwerkt in de prijzen zullen Duitse grondstoffen minder concurrerend worden.

Op grond van deze overwegingen neem ik mij voor, om het op dit dossier ingezette beleid voort te zetten. Ik nodig het bedrijfsleven uit, zijn inzet op de ontwikkeling van projecten met meer maatschappelijk draagvlak eveneens voort te zetten. Ik vraag de provincies om waar nodig de rol van gebiedsregisseur in te vullen. Ik zal, zoals beschreven, de ontwikkeling bij productie en afzet van bouwgrondstoffen blijven monitoren.

De Commissie Tommel dank ik voor de adviezen die zij in de periode van 2002–2009 uitbracht. Deze hebben een duidelijk beeld gegeven van de gevolgen van de beleidsomslag en hebben daarmee aan hun doel beantwoord. De Commissie heeft haar werkzaamheden inmiddels beëindigd.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haagen-Maas Geesteranus