

**TOETSINGSADVIES OVER DE MILIEUASPECTEN
TWEDE STRUCTUURSCHEMA OPPERVLAKTEDELSTOFFEN
(SOD II)**

29 OKTOBER 2001

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL VAN DE COMMISSIE	2
2.1 Vergelijking zandwinning op land, in zoet en zout water.....	2
2.2 Taakstelling beton- en metselzand	4
2.3 Diepe versus ondiepe winningen.....	5
2.4 Zoekruimten.....	6
2.5 Beleid bescherming natuur en cultuurhistorische waarden.....	7
2.6 Alternatieven toekomstige grindvoorziening.....	7
2.7 De toekomstige voorziening van zilverzand	9
2.8 Toekomstige voorziening van kalksteen	9
2.9 Schelpenwinning	10
2.10 Zuinig omgaan met bouwgrondstoffen	10

1. INLEIDING

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft, in samenwerking met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, het beleid uit het Eerste Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen geactualiseerd en neergelegd in het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SODII), Pkb deel 1 (Beleidsvoornemen).

Op grond van de wettelijke regelgeving is het vaststellen van een Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen geen besluit waarbij milieueffectrapportage (m.e.r.) verplicht is. Aangezien het structuurschema echter een belangrijk afwegingskader vormt voor besluitvorming over ontgrondingen waarvoor wel een m.e.r.-plicht geldt, is besloten de Commissie voor de m.e.r. bij de procedure in te schakelen.

Bij brief van 20 april 2000 is de Commissie in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over een toetsingskader voor de beschrijving van milieuaspecten bij het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD II). Dat advies¹ is op 10 juli 2000 uitgebracht.

Bij het opstellen van het "Toetsingskader Milieuaspecten Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen" heeft de Commissie de volgende werkwijze gevolgd. Aan de hand van het ambtelijk voorconcept van het Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen van 8 september 1999 heeft zij nagegaan welke besluiten het SOD II gaat bevatten met mogelijk belangrijke milieugevolgen en in beschouwing te nemen alternatieven. Voor bepaalde besluiten adviseerde de Commissie alternatieven in beeld te brengen en het voorgenomen beleid aan de hand van een vergelijking van (milieu)gevolgen te motiveren. Voor andere besluiten adviseerde zij nog iets uitgebreider in te gaan op de milieuaspecten in het SODII. **De hoofdpunten uit het toetsingskader staan in hoofdstuk 2 in tekstkaders opgenomen.**

Bij brief van 31 augustus 2001² heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie in de gelegenheid gesteld het voorliggende SODII te toetsen aan het opgestelde toetsingskader en daarover een advies uit te brengen. Het SODII is op 13 juli ter inzage gelegd³. Tot 1 oktober 2001 is de mogelijkheid geboden om mondeling of schriftelijk in te spreken. De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer deze naar haar oordeel in verband staat met de punten waarover de Commissie advies uitbrengt.

¹ Toetsingskader Milieuaspecten Tweede Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen, Commissie voor de milieueffectrapportage, 10 juli 2000.

² Zie bijlage 1.

³ Zie bijlage 2.

⁴ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.⁵ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

Bij de toetsing staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij het besluit over het SODII. De Commissie beperkt zich in het advies tot hoofdzaken en gaat niet in op onjuistheden of onvolkomenheden van ondergeschikt belang. **De hoofdpunten uit het toetsingsadvies staan in de aanbiedingsbrief bij het toetsingsadvies.**

2. OORDEEL VAN DE COMMISSIE

In haar advies over het toetsingskader constateerde de Commissie reeds dat in het ambtelijk concept Tweede structuurschema oppervlaktedelfstoffen (SODII) het milieu op veel plaatsen duidelijk een rol speelt.

Op bepaalde punten heeft de Commissie om meer informatie gevraagd. De hoofdpunten uit het toetsingskader zijn hieronder in tekstboxen aangegeven. In reactie op deze vragen zijn in het voorliggende SODII passages ten opzichte van het ambtelijke voorconcept gewijzigd en aangevuld en zijn resultaten van aanvullend onderzoek in bijlagen opgenomen⁶. In relatief korte tijd is interessante aanvullende informatie beschikbaar gekomen. Hiermee is de milieubouwing van het beleid in het SODII op onderdelen zonder meer verbeterd. (Zie bijvoorbeeld §2.1, 2.5 en 2.7).

Sommige aanbevelingen van de Commissie hebben niet geleid tot de gevraagde nadere uitwerking. Deels acht de Commissie de motivering daarvoor toereikend. Op andere punten adviseert zij om de gegevens alsnog te leveren, ofwel bij de Pkb deel 3, ofwel in het kader van voortschrijdend onderzoek dat in de komende periode wordt uitgevoerd.

Met deze kanttekening vindt de Commissie dat het milieubelang een volwaardige plaats heeft gekregen in het SODII. Dit oordeel wordt hieronder uitgewerkt en toegelicht.

2.1 Vergelijking zandwinning op land, in zoet en zout water

De keuze om meer zand te gaan winnen in de rijkswateren moet worden onderbouwd met een vergelijking van de milieueffecten van winning op land, in zout en in zoet water met inachtneming van de beschermingsformules uit het Structuurschema Groene Ruimte en de Habitatrictlijn. In het verlengde daarvan moet men nagaan of er realistische technische mogelijkheden zijn om selectieve winningen van beton- en metselzand in de Noordzee uit te voeren. Tevens moet er gedegen onderzoek komen naar de mogelijke functies van de Noordzee en de conflicten daartussen tegen de achtergrond van de natuurwaarden in het gebied.

⁵ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁶ Zoals oorspronkelijk ook was afgesproken is er geen apart document gemaakt met informatie over de milieuaspecten, maar zijn deze in de teksten van het SODII zelf verwerkt.

In bijlage 5-I van het SODII staat een algemene vergelijking van de milieuaspecten van diepe en ondiepe winning van zand in de Noordzee, in het IJsselmeer en Markermeer en op het land.

Beoordeling vergelijking

De Commissie is van mening dat deze milieuvergelijking in grote lijnen goed is doordacht en consistent is uitgewerkt. De labelling en waardering van de effecten is verdedigbaar evenals de gekozen methodiek van multicriteria-analyse. De berekeningen zijn navolgbaar, zodat ook andere invoergegevens zijn door te rekenen. Bij controle blijken de berekende scores te kloppen.

Natuurlijk zijn er bij een zo moeilijke vergelijking als deze altijd opmerkingen en kritische kanttekeningen te maken. Een illustratie hiervan staat in bijlage 5 van dit toetsingsadvies. De beoordeling van het verschil tussen diepe en ondiepe winning hangt sterk samen met de keuze om bij ondiepe winning een correctiefactor van 1,5 toe te passen. Variatie in deze correctiefactor of invoeren van andere uitgangspunten kan al snel tot andere uitkomsten leiden, vooral voor de Noordzee. De Commissie kan de (voorzichtige) conclusie dat in algemene zin winning in de Noordzee gunstiger is dan respectievelijk winning in het IJsselmeer/Markermeer en op het land, wél onderschrijven. Uit het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse blijkt dat de resultaten bij enige variatie in de invoergegevens niet significant wijzigen.

In verband met de beschermde status⁷ van de rijkswateren in het kader het SGR en de Vogel/Habitatrichtlijn en de noodzaak de beschermingsformules te doorlopen is dit relevante aanvullende informatie voor de beleidsmatige keuze over een eventuele accentverschuiving van winning op land naar rijkswateren. Wel dient benadrukt te worden dat de uitkomsten van de vergelijking niet veralgemeniseerd mogen worden en slechts van kracht zijn bij de aannamen zoals die in bijlage 5-I van het SODII zijn gedaan. Ook doet het niets af aan de noodzaak iedere voorgenomen winning op een zo zorgvuldig mogelijke wijze uit te voeren en bij locatiekeuzen goed rekening te houden met gebiedspecifieke verschillen⁸.

De Commissie wijst er op dat in de vergelijking voor gebruik van zand uit zee nog zou moeten worden ingegaan op de nadelen van zeezout, zoals die naar voren komen uit een levenscyclusanalyse hierover⁹.

In bijlage 5-I van het SODII is gesteld dat de transportkosten na aanlanding niet worden meegewogen.

⁷ Bij het doorlopen van de beschermingsformules concludeert het SODII dat voornamelijk geen zekerheid bestaat dat er geen sprake is van onomkeerbare aantasting van waarden in de rijkswateren waarvoor de beschermingsformules gelden (stap 1). Tevens zijn er alternatieve winmogelijkheden in gebieden waarvoor de beschermingsformules niet van toepassing zijn (stap 2). Hier stopt de beschouwing niet met de conclusie dat die winmogelijkheden dan ontwikkeld moeten worden. Immers het SODII stelt vervolgens dat de planologische inpassing van die alternatieven steeds meer problemen oplevert, waardoor er een zwaarwegend maatschappelijk belang ontstaat om in gebieden (de rijkswateren) die wel onder de beschermingsformules vallen te winnen (stap 3). Voor mitigerende en compenserende maatregelen (stap 4) wordt verwezen naar de concrete vergunningen.

⁸ Zie ook §2.6, waarin zand- en grindwinning op de Klaverbank aan de orde komt en de inspraakreactie nummer 24 hierover.

⁹ Dit onderzoek "Voorkomen van beton- en metselzand, Locatie uitbreiding Beers-Oost" wordt uitgevoerd door de TU Delft in opdracht van de provincie Noord-Brabant en zal naar verwachting begin volgend jaar verschijnen.

Dat kan terecht zijn voor gebruik van zeezand in de provincies Zuid- en Noord-Holland, maar is niet houdbaar bij toepassing van zeezand in bijvoorbeeld Overijssel, Drenthe of Limburg. Ook zijn de milieueffecten van ontzilting niet meegewogen. Tot slot is niet in beeld gebracht dat bepaalde ecosystemen schade¹⁰ zullen kunnen ondervinden van restzout dat ook na ontzilting overblijft.

- De Commissie adviseert deze kanttekeningen in de Pkb deel 3 te verwerken.

Tot slot

De Commissie constateert dat de resultaten van de uitgevoerde vergelijking nog niet doorwerken in de taakstelling voor het rijk. Zij gaat ervan uit dat dit wordt gecorrigeerd na afronding van de milieueffectrapportages voor zandwinning in de Noordzee en in het IJsselmeer/Markermeer.

Mede ook in verband met een mogelijke keuze tot accentverschuiving van zandwinning naar de rijkswateren, blijft de in het tekstkader op pagina 4 aangegeven aanbevelingen tot onderzoek inzake de Noordzee en selectieve winningen onverkort gehandhaafd.

2.2 Taakstelling beton- en metselzand

De criteria en afwegingen die een rol spelen bij het vaststellen van de taakstellingen per provincie voor de winning van beton- en metselzand moeten expliciet worden gemaakt met inbegrip van de milieuaspecten. Aanbevolen wordt voor de taakstelling een meest milieuvriendelijk alternatief te ontwikkelen.

In het SODII worden voorstellen gedaan over de wijze waarop de taakstelling voor beton- en metselzand door het rijk en de provincies onderling wordt verdeeld.

Als leidraad geldt daarbij de in bijlage 6-1 van het SODII beschreven verdeelingsmethodiek. In die methodiek wordt ervan uitgegaan dat iedere provincie zoveel mogelijk voorziet in de eigen behoefte. Daarnaast speelt de 'relatieve inspanning' een belangrijke rol. Bij het bepalen van de relatieve inspanning wordt onder andere gekeken naar het oppervlak winbare delfstoffen voor zover deze niet zijn gelegen in natuurgebieden, stedelijke gebieden of waardevolle uiterwaarden. Hierbij zijn de natuurgebieden en de waardevolle uiterwaarden ontleend aan het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud uit 1986¹¹.

In het eerder door de Commissie opgestelde Toetsingskader is een methode aangereikt om het milieu meer expliciet te betrekken bij de verdeling van de taakstellingen. In deze methode speelt de milieukwaliteit van de potentieel aan te tasten gebieden een belangrijke rol. Daarnaast wordt niet op voorhand uitgegaan van provinciale zelfvoorziening.

Deze zelfvoorziening zou eventueel de uitkomst kunnen zijn van de analyse in plaats van het startpunt¹².

¹⁰ Dat maakt dergelijk zand ook niet vrij opneembaar en transporteerbaar naar andere gebieden, in ieder geval niet zolang het restzout niet is uitgespoeld.

¹¹ De Commissie neemt aan dat deze gegevens inmiddels zijn geactualiseerd.

¹² Deze mening wordt gedeeld door de provincie Noord-Brabant.

De Commissie constateert dat van de aangereikte methode geen gebruik is gemaakt. De daartoe in bijlage 6-2 van het SODII beschreven argumenten worden weinig overtuigend geacht.

Gesteld wordt dat doordat zandwinning in EHS-gebieden wordt uitgesloten, het milieuaspect al zoveel mogelijk is meegenomen. De Commissie wijst er in dit verband op dat ook buiten de EHS-gebieden zeer waardevolle (natuur)waarden kunnen voorkomen, terwijl aantasting van de EHS-gebieden ook plaats kan vinden bij winning in aangrenzende gebieden met een hydrologische relatie. Daarnaast mist de Commissie in de argumentatie nadrukkelijk het aspect van de milieuvoordelen die kunnen worden bereikt door de winning te concentreren in enkele grootschalige locaties. Verder deelt de Commissie de mening niet dat het werken volgens de methode MER VINAC vooral consequenties heeft voor de toch al beschermde gebieden waar winning slechts 'onder voorwaarden' is toegestaan. De voorgestelde methode kan in beginsel voor alle gebieden tot een betere afweging vanuit het milieu leiden.

- De Commissie geeft dan ook in overweging om in de komende periode de voorgestelde methodiek uit werken¹³, zodat deze bij de eerstvolgende actualisering van de taakstellingen kan worden gebruikt als referentie. Wellicht kunnen de provincies hiervoor de informatie aanleveren.

Over het voornemen van het rijk om mogelijk beton- en metselzand te winnen op de Klaverbank staan in §2.6 enkele opmerkingen.

2.3 Diepe versus ondiepe winningen

Er dient een duidelijke afweging te komen van de (milieu)voor- en nadelen van diepe versus ondiepe winningen, zowel op land als in water. Beperkingen die het SOD II bevat voor maximale winningdiepten dienen mede vanuit milieuoverwegingen te worden onderbouwd.

Omdat een afweging van ondiepe versus diepe winningen is meegenomen in de afweging tussen zout water, zoet water en land, heeft de Commissie in §2.1 hierover reeds enkele opmerkingen gemaakt. De belangrijkste conclusie is dat de constatering dat "winning in diepe putten gunstiger is dan winning in ondiepe putten" in ieder geval voor de Noordzee niet hard kan worden gemaakt. (Zie ook bijlage 5 bij dit advies.) Zij acht het daarom van belang dat, voordat tot grootschalige diepe winning in de Noordzee wordt overgegaan, een proefwinning wordt uitgevoerd, begeleid door een adequaat meerjarig monitoringsprogramma. Zeker gegeven de voorlopige resultaten van onderzoek waaruit blijkt dat de effecten van vertroebeling bij grootschalige winning een onverwacht grote reikwijdte hebben (zie bijlage 5).

De Commissie heeft geconstateerd dat dit SODII geen maximale winningdiepten meer aangeeft. De belangrijkste motiveringsverplichting verschuift zo naar de vergunningverlening. Dat heeft als voordeel dat een gebiedsspecifieke aanpak mogelijk is.

¹³ Deze aanbeveling sluit overigens aan bij het onderzoekspunt G, op pagina 145 van het SODII.

Waar het in het SOD II nodig wordt geacht om zoekruimten aan te geven dient de ruimtelijke begrenzing te worden onderbouwd op grond van duidelijke criteria en een navolgbare toepassing daarvan. Tevens dient duidelijk te zijn waarom voor bepaalde stoffen wel en voor andere geen zoekruimten worden aangegeven.

De Pkb deel 1 bevat kaarten met zoekruimtes voor beton- en metselzand, grind, zilverzand en schelpen.

Op pagina 26 wordt gesteld dat alleen voor deze oppervlaktedelfstoffen sprake is van *knelpunten in het kader van de ruimtelijke ordening die het landelijke beleid voor de bouwgrondstoffenvoorziening raken*. Een deel van de onderbouwing voor deze kaarten is te vinden in de toelichting op de Pkb waar (op pagina 272 – 276) kaarten staan met geologische voorkomens. Doordat deze kaarten (met uitzondering van de kaart voor grind) op een andere schaal zijn afgedrukt, is een onderlinge vergelijking niet goed mogelijk. Niettemin zijn, naar het oordeel van de Commissie, de zoekruimtekaarten in ieder geval een goede vertaling van de kaarten van geologische voorkomens, voor zover over geologische voorkomens gegevens beschikbaar zijn¹⁴.

Voor wie wil nagaan welke gebieden op welke gronden buiten de zoekruimtekaarten zijn gehouden en of deze selectie correct is uitgevoerd, zijn de kaarten een 'zoekplaatje'. Achtergrondinformatie over deze criteria ontbreekt in het SODII. De tekstpassage dat *de Ecologische Hoofdstructuur op land, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en de Groene Contourgebieden uit de Vijfde Nota buiten de zoekruimten zijn gehouden*, is daardoor niet goed te controleren¹⁵. Hoogstens kan worden geconstateerd dat smalle stroken langs de Duitse grens, die gerekend worden tot de ecologische verbindingzone uit het SGR niet buiten de zoekruimte zijn gehouden.

De reden voor het niet presenteren van deze informatie is wellicht dat genoemde gegevens versnipperd zijn opgeslagen of bij een totaalweergave weinig gedetailleerd zijn vastgelegd. Juist dat maakt het voor de vergunningverleners zo moeilijk om zeker te zijn dat het rijks- en Europese natuurbeleid op een correcte wijze wordt verwerkt. Goede basisgegevens, waaronder kaarten zijn hiervoor een eerste vereiste.

- De Commissie adviseert daarom bij de Pkb deel 3 de voorkomens- en zoekruimtekaarten te verbeteren: zodanig dat de schaal onderling is afgestemd, de ondergrond herkenbaarder is en de diverse typen belemmeringen duidelijk en expliciet (bijvoorbeeld met transparanten) zijn weergegeven.

Het is namelijk ook van belang te weten waar zoekruimten aan beschermde gebieden grenzen, omdat de hydrologische uitstraling van een zand- of grindwinning de grenzen van het wingebied in de meeste gevallen zal overschrijden. Direct naast een zoekruimte voor grind ligt bijvoorbeeld het Bunderbosgebied

¹⁴ Uit bijlage 6 van dit advies blijkt hoeveel onderzoek op dit moment nog loopt en is voorzien.

¹⁵ In diverse inspraakreactie wordt benadrukt dat de kaarten een veel te rooskleurig beeld geven van de werkelijke winmogelijkheden. Het IPO, bijlage 4 reactie nummer 36, geeft aan dat de zoekruimtekaarten onvoldoende onderbouwd en afgewogen zijn en niet het juiste schaalniveau hebben.

met de mooiste bronbossen van Nederland en naast de zoekruimte voor zil-verzand de Brunsummerheide. Een betere uitwerking van dit soort informatie acht de Commissie noodzakelijk en haalbaar gegeven de mogelijkheden van toepassing van GIS-systemen.

Tot slot merkt de Commissie op dat niet controleerbaar is gemaakt, dat binnen de zoekruimten voldoende ruimtelijke mogelijkheden aanwezig zijn om minimaal de aangegeven hoeveelheden delfstoffen binnen de planperiode te winnen. Er ontbreekt in het SODII bijvoorbeeld een beeld van resterende winmogelijkheden in bestaande winningen en in wingebieden die in voorbereiding zijn.

2.5 Beleid bescherming natuur en cultuurhistorische waarden

In het SODII moet staan welke randvoorwaarden en beperkingen uit het vigerend rijks- en Europees beleid van belang zijn met speciale aandacht voor de 'beschermingsformules' en het beleid dat in ontwikkeling is ter bescherming van archeologische, aardkundige en cultuurhistorische waarden.

Het SODII bevat in bijlage 1-II en bijlage 5-II heldere¹⁶ en informatieve uiteenzettingen over de Vogel- en Habitatrichtlijn en de beschermingsformules bij deze richtlijnen en bij het Structuurschema Groene Ruimte. Ook in het beleidsdeel zelf blijkt met deze aspecten redelijk rekening¹⁷ te zijn gehouden, met uitzondering van het presenteren van goed kaartmateriaal en het in acht nemen van de effecten van ingrepen buiten de EHS op de EHS (zie hiervoor). Daar waar in het SODII wordt verwezen naar het Structuurschema Groene Ruimte komt echter alleen de Ecologische Hoofdstructuur aan de orde. De Commissie meent dat ook voor andere gebiedscategorieën, zoals recreatie- en bosgebieden en gebieden met bijzondere landschapskwaliteiten (zie kaart 7, 11 en 12 uit de Pkb deel 4) de beschermingsformules uit het SGR van toepassing zijn en dat dit gegeven in het SODII zou moeten worden toegevoegd. Tot slot verdient het aanbeveling een expliciete vermelding toe te voegen van de Ruimtelijke Beleidspunten C11, C24 en E15 en kaart 22 uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

2.6 Alternatieven toekomstige grindvoorziening

Voor de meest schaarse delfstoffen, waaronder grind, dient een analyse te komen van alternatieve mogelijkheden voor de toekomstige voorziening. Voor grind zou een vergelijking moeten komen van de (milieu)effecten van de winning en toepassing van natuurgrind uit verschillende herkomstgebieden, zoals Limburg, Duitsland, de Klaverbank (Noordzee), de Engelse continentale wateren, secundair grind en mogelijke grindvervangende alternatieven, zoals geïmporteerde gebroken steenslag, betongranulaat, slakken, vlieg-as en kunstgrind).

¹⁶ Vogelbescherming Nederland wijst er terecht op dat bepaalde juridische formuleringen niet een-op-een zijn overgenomen uit de regelgeving. De Commissie adviseert dit te verbeteren.

¹⁷ Voor zover in het SODII aan de orde. Het moet immers duidelijk zijn dat de inhoudelijke afweging vooral plaats moet vinden bij de vergunningverlening.

In bijlage 5-III van het SODII staat een vergelijking van milieueffecten van de winning van grind en mogelijk alternatieven daarvoor.

De Commissie vindt deze vergelijking te globaal van aard, aangezien alleen energie- en landgebruik, emissies en inwonerhinder als milieueffecten zijn meegewogen. (Ook zijn niet alle genoemde suggesties in de vergelijking opgenomen.) De hardheid van de conclusies is daarmee echter in overeenstemming gebracht. De belangrijkste conclusie is dat de gebruikte methodiek niet toereikend is om een eenduidige voorkeur voor een bepaalde keuze goed te onderbouwen. Mede om die reden zou het gewenst zijn verdere verfijningen aan te brengen in de toegepaste vergelijkingsmethode. Vooral het aspect natuur en landschap moet naar de mening van de Commissie bij de ruimtelijke alternatieven (beter) in de beschouwing worden meegenomen. In het SODII staat dat er geen breed geaccepteerde, praktisch bruikbare methode daarvoor beschikbaar is, terwijl er sprake was van een korte tijd waarbinnen resultaten gepresenteerd moesten worden. De Commissie wijst erop dat in hetzelfde SODII in bijlage 5-I voor de vergelijking van zandwinning op het land en in de rijkswateren een goed bruikbare beoordelingsmethodiek is ontwikkeld die tevens voor de vergelijking van grindalternatieven met een belangrijke ruimtegebruikscomponent kan worden toegepast¹⁸.

Door de te grote globaliteit is de vergelijking zeker niet geschikt om een eventuele keuze voor zand- en grindwinning in de Klaverbank te onderbouwen. Intussen is er een milieueffectrapportage gestart over de winning van zand en grind in de Klaverbank¹⁹. Dit is op het Nederlands continentale plat het enige stuk zeebodem waar grof materiaal aan de oppervlakte komt en dat daardoor een unieke habitat vormt voor vele soorten bodemfauna en vissen.

- Zeker gegeven de hoge bestaande en potentiële natuurwaarden die in dit gebied aanwezig zijn en de relatief kleine hoeveelheden winbaar grof zand en grind, adviseert de Commissie in deze milieueffectrapportage gedetailleerder dan in genoemde bijlage in te gaan op een vergelijking met de alternatieve mogelijkheden voor grindvoorziening.

Zij heeft dergelijke aanbevelingen ook opgenomen in haar advies voor richtlijnen voor dit project. Wanneer een dergelijke vergelijking in dat milieueffectrapport op een bevredigende wijze wordt uitgewerkt, kan in het SODII met een samenvatting daarvan worden volstaan.

Op termijn zal het voor grind, maar ook voor andere delfstoffen, nodig worden de effecten van winning in Nederland en in het buitenland concreter en locatiespecifieker met elkaar te vergelijken op het punt van natuur en landschap. De keuze om grondstoffen uit het buitenland te importeren, omdat de milieueffecten van winning in Nederland maatschappelijk onaanvaardbaar zijn, of in Nederland te winnen omdat in het NMP4 staat dat "milieudruk niet op elders mag worden afgewenteld" moet op deze wijze beter worden onderbouwd²⁰.

¹⁸ Zoals ook wordt geconstateerd in de reactie van de Stichting De Noordzee.

¹⁹ In afwijking van hetgeen de Commissie heeft gevraagd is de winning van grind op de Klaverbank niet als apart alternatief in de vergelijking in bijlage 5-III meegenomen.

²⁰ Dit wordt ook gesteld in de reactie bijlage 4, nummer 1.

Waarschijnlijk ten overvloede wijst de Commissie erop dat de gegevens over zand- en grindwinning in het kader van de Maaswerken zullen moeten worden afgestemd op de meest recente ramingen over de te winnen hoeveelheden.

2.7 De toekomstige voorziening van zilverzand

Voor de meest schaarse delfstoffen, waaronder zilverzand, dient een analyse te komen van de mogelijkheden voor de toekomstige voorziening. Er moet een normering komen voor de kwaliteit van onbehandeld zilverzand, dat kan worden opgewerkt. Aan de hand van zo'n normering moet gezocht worden naar potentiële aanvullende winplaatsen buiten de EHS.

In het SODII staat de toekomstige behoefte aan zilverzand aangegeven. De verwachting wordt uitgesproken dat er buiten de EHS voldoende mogelijkheden voor zilverzandwinning zijn voor de periode tot 2025. Uit de tekst op pagina 32 en 33 valt af te leiden dat ten minste voor die periode zilverzandwinning binnen de EHS niet wordt toegestaan. Dat is een duidelijke milieuwinst ten opzichte van eerdere (ambtelijke) versies van het SODII, waar deze mogelijkheid nog wordt opgehouden.

Verder wordt onderzoek aangekondigd naar mogelijke (eventueel laagwaardiger) zilverzandvoorkomens op andere plaatsen in Nederland.

Voor de aanpak van zilverzand gelden in de ogen van de Commissie in het bijzonder de kanttekeningen, die zij vermeldt in §2.4 van dit advies. Er ontbreekt een duidelijk beeld van resterende winmogelijkheden²¹ en van de ligging van de wingebieden ten opzichte van gebieden waarvoor de beschermingsformules van toepassing zijn. Daardoor is niet te controleren of winning van de benodigde hoeveelheden zonder nadelige gevolgen op beschermde natuurgebieden tot 2025 mogelijk is. Uit de inspraak blijkt dat hierover twijfel en discussie is²². Zeker omdat het geografisch gebied waar voorkomens aanwezig zijn voor hoogwaardig zilverzand beperkt van omvang is, zou een gedetailleerdere aanpak goed mogelijk zijn geweest.

- De Commissie adviseert dit punt ten behoeve van de Pkb deel 3 beter uit te werken in relatie met het aangekondigde onderzoek naar andere voorkomens van (laagwaardiger) zilverzand in Nederland. Daarbij zou tevens een regeling passen waarmee wordt bewerkstelligd dat hoogwaardig zilverzand alleen wordt gebruikt voor de meest hoogwaardige toepassingen.

2.8 Toekomstige voorziening van kalksteen

Er moet een analyse komen van de milieuaspecten van alternatieve oplossingen voor kalksteenwinning.

²¹ Voor welke hoeveelheden en locaties al winningvergunningen zijn verleend en in hoeverre die al zijn benut en voor welke hoeveelheden en locaties winningvergunningen in voorbereiding zijn.

²² Zie bijvoorbeeld ook de inspraakreacties nummer 6, 11.

In het SODII staat dat de vergunde voorraad kalksteen voldoende is voor de planperiode van het Structuurschema. De Commissie wijst erop dat de grootste producent van Nederland, de ENCI, weliswaar een vergunde concessie (hoeveelheid) heeft voor een periode tot 2030, maar dat de milieuvergunningen voor het winnen daarvan voor 2010 moeten worden verlengd. Eventuele ontwikkelingen op dit punt zouden nauwlettend moeten worden gevolgd.

2.9 Schelpenwinning

Met betrekking tot de schelpenwinning dient onderzoek te worden geprogrammeerd.

In het 'Eindrapport Vervolgonderzoek Schelpenwinning' (RWS, Directie Noord-Nederland, rapport nr DNN826/2001) staat: "De waarde van schelpenbanken als ecotoop lijkt vooralsnog beperkt. Voor de vestiging van soorten op schelpenbanken lijkt een relatief lange ongestoorde ontwikkeling nodig. Deze situatie komt momenteel niet voor in de Waddenzee onder meer ten gevolge van garnalenvisserij". Het oogsten van schelpen verlaagt de hoeveelheid die potentieel een hardsubstraat in het Nederlandse kustgebied kunnen vormen, nu en in de toekomst. Naar de mening van de Commissie is bij schelpenwinning dus nog steeds sprake van een leemte in kennis die in dit SOD II nader aan de orde gesteld zou moeten worden. Daarmee blijft de eerdere aanbeveling tot onderzoek gehandhaafd.

2.10 Zuinig omgaan met bouwgrondstoffen

Er moeten nadere beschouwingen komen over zuinig en hoogwaardig gebruik, waaronder bijvoorbeeld over de mogelijkheden en voor- en nadelen van inzet van secundaire materialen.

Het SODII moet taakstellingen geven voor hergebruik aan de hand van uit te voeren onderzoek naar voor- en nadelen van toepassing van baggerspecie.

Er moet een nadere analyse komen van de omvang van de besparing voor verschillende toepassingsmogelijkheden van vernieuwbare grondstoffen en een presentatie van de (milieu)voor- en nadelen van de alternatieven.

Terecht staat het zuinig en hoogwaardig gebruik van bouwgrondstoffen als eerste onderdeel van de hoofddoelstellingen in het SODII.

In relatie hiermee vroeg de Commissie in haar advies onder andere aandacht voor de voor- en nadelen van:

- gebruik van secundair zand;
- toepassing van fijn zand in beton;
- hergebruik van bouw- en sloopafval.

Deze aspecten zijn het SODII afdoende behandeld. Kwantitatief blijkt de bijdrage van dit soort toepassingen niet spectaculair, terwijl er in milieuopecticht ook nadelen zijn. Een werkelijk substantiële toename van gebruik van secundaire grondstoffen ten opzichte het huidige gebruik kan daarom niet worden verwacht. Wel kan er nog winst worden geboekt door grondstoffen zo hoogwaardig mogelijk toe te passen, zie ook de aanbeveling bij "sturingsinstrumenten" in zake gebruik van de dynamische ladder en in §2.7.

Baggerspecie

Deze conclusie geldt niet voor hergebruik van baggerspecie, waar de belangrijkste belemmeringen van financieel-economische aard blijken te zijn. Het streven tot hergebruik van baggerspecie is bovendien soms strijdig met andere doelstellingen van het rijk in relatie tot "Ruimte voor de rivier" en "Actief Bodembeheer", getuige de onderstaande praktijkvoorbeelden. Dat noopt tot duidelijke keuzen²³.

In het kader van het Grensmaasproject wordt bij Meers (na winning van grind en zand) een kleiberging ingericht voor de specie die vrijkomt bij verruimingswerkzaamheden met een capaciteit van 4.000.000 m³.

Uit het opgestelde milieueffectrapport blijkt dat hoewel een deel van de te bergen specie reinigbaar is, hiervoor niet wordt gekozen. Als argument tegen zandscheiding wordt aangevoerd, dat de dan resulterende slibfractie niet rechtstreeks in de kleiberging kan worden gestort, maar vanwege de slechte consolidatie-eigenschappen moet worden gemengd met zand. Hoewel de zandfractie na zandscheiding qua korrelverdeling zou voldoen aan de civieltechnische eisen voor metselzand, zouden de kosten van zandscheiding niet opwegen tegen de opbrengst van het zand. En tot slot moet de zand- en grindopbrengst een deel van de verruiming financieren.

Ook bij de specie die vrijkomt bij het verruimen van de Zandmaas wordt geen zandscheiding toegepast en zal waarschijnlijk ontheffing worden gegeven voor de belastingheffing op stort van reinigbare specie. Redenen zijn:

- er zal gescheiden moeten worden ontgraven gericht op een hoge zandfractie, dat is omslachtig
- er is weinig geschikte ruimte voor aanleg van sedimentatiebekkens
- er is extra transport nodig (van en naar de sedimentatiebekkens)
- de restfractie is geen gebiedseigen specie meer en moet dus worden afgevoerd (Slufter)
- het afgescheiden zand is laagwaardig, brengt te weinig op en verstoort de markt.

Gegeven deze problematiek acht de Commissie een realistische, specifiekere taakstelling voor hergebruik van baggerspecie gewenst, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar verontreinigingsklasse. Immers naarmate de kosten voor verantwoorde berging groter zijn (bij sterk verontreinigde specie dient afvoer naar de Slufter plaats te vinden), loont het meer de moeite het te bergen volume te beperken door bijvoorbeeld zandscheiding.

Dat laat onverlet dat een substantieel hergebruik van baggerspecie slechts dan goed van de grond zal komen wanneer het verschil in kosten van toepassing van gewonnen zand en klei minder groot geworden is, dan wel door fiscaal beleid minder groot gemaakt is.

Fiscaal beleid (BOD)

In verband met de wenselijkheid tot het voeren van fiscaal beleid heeft de Commissie bij de toetsing ook gekeken naar het rapport Belasting van Oppervlaktedelfstoffen, mei 2000. In dit rapport zijn de milieuaspecten op verschillende plaatsen duidelijk in beeld gebracht. Echter ook in het rapport Belasting van oppervlaktedelfstoffen is natuur en landschap slechts meegewogen als oppervlakte grondgebruik, waarmee deze waarden en de verschillen daarin onvoldoende tot hun recht komen.

Nu een van de uitkomsten uit het rapport is dat de belasting niet of nauwelijks stimuleert tot zuinig gebruik, zou het interessant zijn geweest na te gaan bij welke hoogte een omslag plaats vindt, als ook in hoeverre een grondstofspecifieke belasting beter zou werken. Ook zou meer inzicht in de effecten van

²³ Zoals ook staat aangegeven in inspraakreactie nummer 34.

ingevoerde belasting in andere landen nuttig zijn geweest. Het rapport is op dat punt vrij summier. Wanneer zou worden overwogen een belasting op oppervlaktedelfstoffen in te voeren, zijn dat punten van aandacht.

Sturingsinstrumenten

Stimulering van zuinig en hoogwaardig gebruik kan ook gerealiseerd worden door prestatienormen op dat punt vast te leggen en sturingsinstrumenten voor te schrijven. Op verzoek van de Commissie is in het SODII ingegaan op de instrumenten “*design for recycling*”, “*design for disassembly*” en de “*dynamische Delftse ladder*”. Deze instrumenten zijn in het SODI duidelijk beschreven, doch daarmee wordt volstaan.

- Het verdient aanbeveling dat stappen worden aangekondigd om deze instrumenten verder te ontwikkelen, te operationaliseren en daadwerkelijk te gebruiken.

Vernieuwbare grondstoffen

In verband met de toepassing van vernieuwbare grondstoffen vroeg de Commissie naar een nadere analyse van de omvang van de besparing voor verschillende toepassingsmogelijkheden van vernieuwbare grondstoffen en een presentatie van de (milieu)voor- en nadelen van de alternatieven.

Het SODII geeft een goed beeld van de stand van zaken op dit punt en van de initiatieven om toepassing van vernieuwbare grondstoffen te stimuleren. Een analyse van milieuvoor- en nadelen wordt echter niet gegeven²⁴. Een mogelijke reden is dat het SOD aangeeft dat de keuze van constructiemateriaal door een reeks van aspecten wordt bepaald, waarbij de mogelijkheden voor de overheid om op deze keuze invloed uit te oefenen relatief beperkt zijn.

²⁴ In enkele inspraakreacties wordt vermeld dat de productie van hout gepaard gaat met een groot ruimtebeslag. Hoe dit zich verhoudt tot het ruimtegebruik van zand- en grindwinning is niet duidelijk.