

Notitie Reikwijdte en Detailniveau Actualisatie Ontgrondingenbeleid Gelderland

Provincie Gelderland

April 2026

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en achtergrond	4
1.2	Doel actualisatie ontgrondingenbeleid	4
1.3	De mer-procedure	4
1.3.1	Wat is een planMER?	4
1.3.2	Aanleiding en noodzaak mer-procedure	5
1.3.3	Huidige mer-procedure	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Actualisatie ontgrondingenbeleid	8
2.1	Hoofdpijnen geactualiseerd ontgrondingenbeleid	8
2.2	Belangrijkste te maken keuzes	9
2.2.1	'Redelijk aandeel'	9
2.2.2	Nut en noodzaak	9
2.2.3	Te beschermen gebiedskwaliteiten	9
2.2.4	Maatschappelijke meerwaarde	14
2.2.5	Duurzaamheid	14
2.2.6	In te zetten instrumenten en werkwijze	16
2.3	Relatie met andere plannen en programma's	16
3	In het PlanMER te onderzoeken alternatieven	19
3.1	Bouwstenen voor alternatieven	19
3.1.1	Bouwsteen A: Hoeveelheid bouwgrondstoffen ('redelijk aandeel')	19
3.1.2	Bouwsteen B: Locatiekeuze (rivierengebied versus binnenland)	20
3.1.3	Bouwsteen C: Sturing door de provincie (sturingsalternatieven)	20
3.1.4	Afgevallen bouwstenen	20
3.2	Te onderzoeken alternatieven en varianten	21
3.3	Referentiesituatie	21
4	Huidige situatie en autonome ontwikkelingen	23
4.1	Huidige situatie ontgrondingen Gelderland	23
4.1.1	Ruimtelijke spreiding en locaties van ontgrondingen	23
4.1.2	Huidige effecten van ontgrondingen op de maatschappij	25
4.2	Autonome ontwikkelingen met betrekking tot ontgrondingen	26
4.2.1	Vraag naar bouwgrondstoffen	26

4.2.2	Ontwikkelingen richting circulariteit	26
4.2.3	Toenemende ruimtedruk en ontwikkelingen langs de rivieren	26
4.2.4	Ontwikkelingen rondom Natura 2000, Natuurherstelverordening, GNN en KRW	27
4.2.5	Maatschappelijke perceptie en publieke opinie	27
5	Beoordelingskader en methodiek	29
5.1	Doelbereik	29
5.1.1	Hoofddoelstellingen	29
5.1.2	Neveloelen	29
5.2	Beoordelingskader (milieu)effecten	29
5.3	Detailniveau en visualisatie	30
5.3.1	Beoordeling referentiesituatie	30
5.3.2	Beoordeling alternatieven	31
5.3.3	Visualisatie doelbereik en effecten	31
5.4	Inhoud van het milieueffectrapport	31
6	Vervolproces en procedure	33
6.1	Planning en proces	33
6.2	Participatie belanghebbenden	34
6.2.1	Wilt u reageren op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau?	34
6.2.2	Wat gebeurt er met uw reactie?	34
6.3	Mer-procedure	34

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Gedeputeerde staten van de provincie Gelderland zijn onder de Omgevingswet bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor ontgrondingsactiviteiten. De bestaande beleidsbasis voor ontgrondingen is opgenomen in het beleidsplan zand- en kleiwinning 2006 (Provincie Gelderland, 2006). Dit beleid sluit niet meer aan op de huidige wettelijke context, de toegenomen ruimtedruk en de behoefte aan scherpere sturing en bescherming van gebiedskwaliteiten. Tegelijkertijd blijft de behoefte aan bouwgrondstoffen bestaan en neemt de interesse in winning in Gelderland toe, met name langs de rivieren. Dit alles maakt actualisatie van het ontgrondingenbeleid noodzakelijk. De hoofdlijn wordt vastgelegd in de (te actualiseren) omgevingsvisie; de uitwerking wordt als onderdeel opgenomen in het Gelders programma Gezonde en Veilige Leefomgeving (PGVL). Centraal staat het vinden van balans tussen benutten en beschermen, met inzet op een 'redelijk aandeel' van Gelderland in de bouwgrondstoffenvoorziening en een transparant afwegingskader voor vergunningverlening.

Het te actualiseren beleid richt zich op grootschalige ontgrondingen waarbij de winning van bouwgrondstoffen voorop staat (primaire ontgrondingen). Functionele ontgrondingen, waarbij het realiseren van een functie het hoofddoel is en daarnaast ook bouwgrondstoffen vrijkomen, vallen buiten de beleidsactualisatie. Dat geldt ook voor het aspect van het verondiepen van diepe plassen die achterblijven na ontgroning, de provincie is daar bovendien ook geen bevoegd gezag voor. Het geactualiseerde beleid werkt binnen de kaders van de Omgevingswet, het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de Omgevingsregeling, en sluit aan op provinciale kaders (Omgevingsvisie en Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving).

1.2 Doel actualisatie ontgrondingenbeleid

Het doel van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid is een actueel, samenhangend en toekomstbestendig beleidskader te bieden voor primaire ontgrondingen in Gelderland. De provincie wil hiermee richting geven aan initiatieven die bijdragen aan maatschappelijke opgaven, terwijl de kwaliteiten van de fysieke leefomgeving (natuur, landschap, bodem, water, erfgoed) worden beschermd en waar mogelijk versterkt. De actualisatie introduceert een afwegingskader (nut en noodzaak; bescherming van kwaliteiten; maatschappelijke meerwaarde; duurzaamheid) dat richting geeft aan vergunningverlening en uitvoerbaarheid borgt. De uitwerking wordt onderdeel van het PGVL en kan waar nodig doorwerken in instrumenten zoals de omgevingsverordening en VTH-praktijk.

1.3 De mer-procedure

Bijlage V van het Omgevingsbesluit bevat een lijst met projecten en plannen waarvoor mogelijk sprake is van de procedure van de milieueffectrapportage (mer). Deze procedure heeft tot doel om te zorgen dat het milieubelang volwaardig meegenomen wordt bij de besluitvorming over projecten en plannen die mogelijk grote gevolgen voor de omgeving kunnen hebben. Voordat een besluit genomen over een dergelijk project of plan, moet in een milieueffectrapport (MER) in beeld worden gebracht wat de mogelijke milieueffecten van dat project of plan zijn. Voor sommige projecten uit bijlage V van het Omgevingsbesluit geldt een directe verplichting om een MER op te stellen (mer-plicht), terwijl voor andere projecten beoordeeld moet worden of er sprake kan zijn van aanzienlijke effecten die in een MER onderzocht moeten worden (mer-beoordelingsplicht). Primaire ontgrondingen vallen onder categorie B1 (Turfwinning, groeven en dagbouw mijnen) uit bijlage V van het Omgevingsbesluit. Voor winning, wijziging of uitbreiding van een winning in een groeve of dagbouw mijn met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare geldt een directe mer-plicht, terwijl voor winning, wijziging of uitbreiding van overige winningen een mer-beoordelingsplicht geldt.

Voor (beleids)plannen die kaders stellen aan projecten die onder de mer-(beoordelings)plicht vallen, moet een zogenaamd planMER worden opgesteld. Aangezien het geactualiseerde ontgrondingenbeleid van de provincie kaders schept voor primaire ontgrondingen, moet hiervoor een planMER worden opgesteld. In deze paragraaf wordt de mer-procedure voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid van de provincie Gelderland toegelicht.

1.3.1 Wat is een planMER?

In een mer-procedure worden milieueffecten van een programma, plan of project in beeld gebracht. Het milieueffectrapport (MER) bevat de resultaten van dit onderzoek en biedt een onderbouwde basis voor de besluitvorming.

De toevoeging 'plan' duidt erop dat het gaat om een MER op het niveau van een strategisch beleidskader, zoals een programma, en niet om een concreet project. Een planMER richt zich daarmee vooral op beleidskeuzes, alternatieven en richtingen, en minder op gedetailleerde uitvoeringsaspecten.

De mer-procedure voor het ontgrondingenbeleid is gekoppeld aan een zogenoemde moederprocedure, in dit geval de vaststelling van het Gelders programma Gezonde en Veilige Leefomgeving (PGVL). Het PGVL is een vrijwillig programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Omgevingswet. Gedeputeerde Staten Gelderland stelt dit programma vast om de doelen en ambities uit de omgevingsvisie nader uit te werken en te concretiseren. De hoofdlijnen van dit programma worden verankerd in de Provinciale Omgevingsvisie, die door Provinciale Staten wordt vastgesteld. De provincie Gelderland treedt in deze mer-procedure op als zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag.

Onder de Omgevingswet is een programma een beleidsinstrument waarmee overheden invulling geven aan het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving. Op grond van artikel 3.5 van de Omgevingswet bevat een Programma maatregelen, regels of andere middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te realiseren, maar ook een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud. Omdat het PGVL onderdeel uitmaakt van het provinciale beleidsinstrumentarium, is het van belang dat het programma samenhang vertoont met andere instrumenten onder de Omgevingswet, zoals de omgevingsvisie en omgevingsverordening. Het programma fungeert als doorwerking van strategisch beleid uit de omgevingsvisie naar concrete beleidsuitwerking die richting geeft aan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), zie Figuur 1-1.



Figuur 1-1 Beleidscyclus onder de Omgevingswet (IPLO, sd).

1.3.2 Aanleiding en noodzaak mer-procedure

Het planMER ondersteunt het afwegingsproces bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid. Met het planMER worden de mogelijke milieueffecten van de beleidskeuzes voor ontgrondingen in beeld gebracht. Door het onderzoeken van alternatieven worden de hoeken van het speelveld verkend en wordt inzichtelijk gemaakt welke gevolgen verschillende keuzes kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het planMER biedt daarmee een onderbouwde basis voor de afweging tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving.

Voor het ontgrondingenbeleid is een planMER noodzakelijk omdat dit beleid kaderstellend is voor toekomstige besluiten over vergunningverlening voor ontgrondingen. Het geactualiseerde beleid bevat uitgangspunten en een afwegingskader die richting geven aan de beoordeling van vergunningaanvragen voor grootschalige ontgrondingen, waarvoor in veel gevallen een projectMER of een mer-beoordeling aan de orde is. Op grond van de Omgevingswet is een planMER verplicht wanneer een programma het kader vormt voor projectMER-(beoordelings)plichtige besluiten.

Daarnaast is een planMER vereist indien niet op voorhand kan worden uitgesloten dat het programma leidt tot significante effecten op Natura 2000-gebieden en daarvoor een passende beoordeling nodig kan zijn (artikel 16.36 van de Omgevingswet). Ontgrondingen vinden in Gelderland veelal plaats in of nabij Natura 2000-gebieden. Gezien de aard en schaal van ontgrondingen en de mogelijke effecten op Natura 2000-gebieden, kan niet worden uitgesloten dat de beleidskeuzes in het ontgrondingenbeleid gevolgen hebben voor deze gebieden. De beleidskeuzes die in het kader van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid worden gemaakt hebben echter (mede) tot doel om gebiedskwaliteiten (waaronder Natura 2000-gebieden) beter te beschermen. Hoewel het hierdoor aannemelijk is dat de actualisatie van het ontgrondingenbeleid zal leiden tot positieve effecten op Natura 2000-gebieden (of in elk geval niet tot negatieve effecten), is het noodzakelijk middels een voortoets aan te tonen dat significant negatieve gevolgen kunnen worden uitgesloten. In het planMER worden de effecten op Natura 2000-gebieden in beeld gebracht, op basis waarvan dit getoetst zal worden. Mochten significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten dan dient een passende beoordeling opgesteld te worden.

Naast het voldoen aan wettelijke verplichtingen draagt de mer-procedure bij aan een zorgvuldig, transparant en inzichtelijk beleidsvormingsproces. De procedure maakt duidelijk hoe alternatieven zijn afgewogen en op welke wijze milieu- en omgevingsaspecten zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Tevens biedt de mer-procedure ruimte voor participatie van betrokken overheden, organisaties en andere belanghebbenden, die inbreng kunnen leveren op de inhoud en reikwijdte van het planMER en de beleidskeuzes (zie ook hoofdstuk 6 over Vervolgstappen en participatie).

1.3.3 Huidige mer-procedure

De procedure start met deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD beschrijft het voornemen, de te onderzoeken alternatieven en varianten, de afbakening van de te onderzoeken milieuthema's en het beoogde detailniveau van onderzoek. Op basis van de NRD wordt het planMER opgesteld. De provincie is bevoegd gezag, vraagt – waar passend – advies en toetst het MER. Daarnaast adviseert de onafhankelijke Commissie voor de mer het bevoegd gezag over de kwaliteit en volledigheid van het MER. Het definitieve MER wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld en vormt, samen met de overige onderbouwing, de basis voor besluitvorming over het PGVL. De mer-procedure kent wettelijk voorgeschreven stappen voor terinzagelegging, participatie en het verwerken van zienswijzen. In het proces voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid is voorzien in een traject van planMER met inspraak en zienswijzen, in samenhang met de uitwerking van het beleid en de verankering daarvan in het PGVL en de omgevingsvisie.

1.4 Leeswijzer

Deze Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) beschrijft het voornemen tot actualisatie van het ontgrondingenbeleid van de provincie Gelderland en geeft aan wat in het bijbehorende planMER wordt onderzocht, hoe dit gebeurt en met welk detailniveau.

Hoofdstuk 1 introduceert de aanleiding en achtergrond van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid. Tevens wordt toegelicht wat een planMER is, waarom voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid een planMER noodzakelijk is en hoe de mer-procedure is ingericht. Dit hoofdstuk plaatst de NRD in de context van de Omgevingswet en het Gelders programma Gezonde en Veilige Leefomgeving (PGVL).

Hoofdstuk 2 beschrijft de inhoudelijke hoofdlijnen van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid. Daarbij wordt ingegaan op de beleidsdoelen, het beoogde afwegingskader en de belangrijkste beleidskeuzes die in de actualisatie aan de orde zijn en die momenteel verder worden uitgewerkt. Ook wordt de relatie met andere relevante plannen en programma's op Europees, nationaal, provinciaal en regionaal niveau toegelicht.

Hoofdstuk 3 gaat in op de alternatieven die in het planMER zullen worden onderzocht. Eerst worden de bouwstenen voor alternatieven beschreven, zoals de te winnen hoeveelheid bouwgrondstoffen ('redelijk aandeel'), de locatiekeuze (rivierengebied versus binnenland) en de rol van provinciale sturing.

Vervolgens worden de integrale alternatieven en eventuele varianten gepresenteerd. Daarnaast bevat dit hoofdstuk een beschrijving van de huidige situatie, de autonome ontwikkelingen en de referentiesituatie waarmee de effecten van de alternatieven worden vergeleken.

Hoofdstuk 4 beschrijft de huidige situatie, de autonome ontwikkelingen en de referentiesituatie, die als vertrekpunt dienen voor de beoordeling van de alternatieven in het planMER.

Hoofdstuk 5 beschrijft het beoordelingskader en de methodiek van het planMER. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de beoordeling van het doelbereik van de alternatieven en de beoordeling van de (milieu)effecten. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de thema's, criteria en wijze waarop effecten kwalitatief en – waar mogelijk – kwantitatief worden beoordeeld en gevisualiseerd.

Hoofdstuk 6 beschrijft het vervolgproces en de procedure. Dit hoofdstuk gaat in op de planning en samenhang tussen het planMER, de actualisatie van het ontgrondingenbeleid, de Omgevingsvisie en het PGVL. Daarnaast wordt toegelicht hoe belanghebbenden worden betrokken en welke stappen in de mer-procedure worden doorlopen.

2 Actualisatie ontgrondingenbeleid

In dit hoofdstuk is de voorgenomen inhoud van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid toegelicht, voor zover bekend op het moment van schrijven. Dit beleid wordt momenteel verder uitgewerkt, waaraan het planMER traject een bijdrage levert. Het beleid richt zich op grootschalige, op bouwgrondstoffenwinning gerichte ontgrondingen (primaire ontgrondingen); functionele ontgrondingen en het verondiepen van diepe plassen vallen buiten de beleidsactualisatie. Het doel van de actualisatie is om een zorgvuldige balans te vinden tussen benutten (leveren van een redelijk aandeel in de nationale bouwgrondstoffenvoorziening) en beschermen (kwaliteiten van de fysieke leefomgeving), uitgewerkt in een helder afwegingskader voor vergunningverlening.

2.1 Hoofdpijnen geactualiseerd ontgrondingenbeleid

De actualisatie focust op primaire ontgrondingen (winning van zand, klei en in beperktere mate grind), doorgaans met één of meer nevenfuncties bij de eindinrichting. Functionele ontgrondingen (waarbij een andere functie het hoofdoel is) blijven buiten de scope. Hetzelfde geldt voor het verondiepen¹ van plassen die achterblijven na ontgronden. Hiervoor gelden separate bevoegdheden die bij RWS/waterschappen liggen en niet bij de Provincie.

De winning van zand, grind en klei als primaire bouwstoffen is belangrijk voor de opgaven ten aanzien van bouw, waterveiligheid en infrastructuur. De impact op de leefomgeving van dergelijke ontgrondingen is groot. De grootschalige winning van bouwgrondstoffen is namelijk eenmalig en onomkeerbaar. Er ontstaan plassen en de aard van het landschap verandert. De provincie streeft naar een balans tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving: ontgrondingen en de winning van bouwgrondstoffen moeten in balans zijn met de bescherming van natuurlijke waarden. De provincie vindt dat zij haar 'redelijk aandeel' moet hebben in de levering van bouwgrondstoffen. Zodoende voorkomt de provincie dat de levering wordt afgewenteld op buurprovincies of buiten Nederland, in de wetenschap dat in Gelderland ook bouwgrondstoffen nodig zijn die van buiten de provincie aangevoerd moeten worden. Meer informatie over de invulling van een 'redelijk aandeel' is te vinden in paragraaf 2.2.1. Op termijn wil de provincie dat de winning van primaire bouwstoffen afneemt door andere bouwwijzen, meer circulair gebruik van grond en bouwstoffen en door inzet van biobased materialen.

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor ontgrondingen op land, in regionale wateren of in het winterbed van rijksrivieren. Om te bepalen of ontgrondingen mogelijk zijn en aan welke voorwaarden die moeten voldoen, is een afwegingskader uitgewerkt. Dit afwegingskader geeft sturing bij het opstellen van regels in de omgevingsverordening en bij vergunningverlening. Het afwegingskader bestaat uit vier stappen:

1. Nut en noodzaak van de ontgraving worden aangetoond. Voor meer informatie over de invulling van nut en noodzaak zie 2.2.2.
2. Indien er sprake is van aantasting van bijzondere gebiedskwaliteiten kan ontgraving plaatsvinden, als de effecten en de mogelijkheid van mitigatie, locatie en compensatie zorgvuldig zijn onderzocht in een milieueffectrapportage en de aantasting op basis daarvan als aanvaardbaar is beoordeeld. Voor meer informatie over de invulling van gebiedskwaliteiten zie 0.
3. Er ontstaat maatschappelijke meerwaarde voor het gebied ten gevolge van de ontgraving, de eindinrichting en het (toekomstige) beheer. Voor meer informatie over de invulling van maatschappelijke meerwaarde zie 2.2.4.
4. Bij de werkwijze van de exploitatie en eindinrichting wordt gelet op duurzaamheid. Voor meer informatie over de invulling van duurzaamheid zie 0.

De provincie zet het kwaliteitsteam in het voortraject in, borgt samenhang met VTH²-praktijk en kan op basis van dit beleid waar nodig nadere regels en/of beleidsregels uitwerken. Ondersteunend worden kennis en informatie (zoals kaarten en handreikingen) geactualiseerd en beschikbaar gesteld.

¹ Het verondiepen van ontgrondingen houdt in dat bestaande diepe plassen, ontstaan door ontgraving, gedeeltelijk worden opgevuld met grond of andere materialen om ze minder diep te maken. Dit proces wordt vaak toegepast om ecologische waarde te herstellen, veiligheid te verbeteren of het gebied geschikt te maken voor een nieuwe functie, zoals natuurontwikkeling of recreatie.

² Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

2.2 Belangrijkste te maken keuzes

In deze paragraaf zijn de belangrijkste te maken keuzes bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid beschreven. Daarbij wordt ingegaan op het redelijke aandeel in de bouwgrondstoffenvoorziening en elk van de vier stappen uit het op te stellen afwegingskader.

2.2.1 'Redelijk aandeel'

De Provincie wil haar 'redelijk aandeel' leveren in de levering van bouwgrondstoffen. De Provincie wil de levering niet afwentelen op haar buurprovincies of buiten Nederland, in de wetenschap dat in Gelderland ook bouwgrondstoffen nodig zijn die van buiten de provincie aangevoerd moeten worden. Het aandeel moet passen bij de voorraden die Gelderland aan deze bouwgrondstoffen bezit, waarbij erop gelet moet worden dat deze in Gelderland ook in de toekomst nog voldoende voorradig blijven. Tevens moet er een balans zijn met het beschermen van de leefomgeving. De Provincie wil dat winning van primaire bouwstoffen op termijn afneemt door meer circulair gebruik van grond en bouwstoffen en door inzet van biobased materialen.

Meerdere benaderingen zijn denkbaar voor het bepalen van het 'redelijk aandeel', onder meer op basis van historische levering, oppervlakte van gebieden met kwetsbare functies en van gebieden met beschikbare bouwgrondstoffen in de bodem binnen Nederland. De uiteindelijke keuze moet navolgbaar en te monitoren zijn en er moet rekening gehouden worden met provinciale omgevingskwaliteiten en uitvoerbaarheid. Het planMER levert input voor de te maken afweging door verschillende winningshoeveelheden te onderzoeken, zie paragraaf 3.1.1.

2.2.2 Nut en noodzaak

Voor iedere ontgroning geldt dat deze nuttig en noodzakelijk moet zijn. Een ontgroning die primair bedoeld is voor de winning van bouwgrondstoffen moet voldoen aan drie voorwaarden:

- Er is een marktbehoefte aan bouwgrondstoffen;
- De te winnen bouwgrondstoffen worden hoogwaardig gebruikt;
- Er blijft na winning een realistisch winbare restvoorraad in Gelderland aanwezig.

Marktbehoefte

Ten aanzien van de marktbehoefte moet worden aangetoond dat de huidige vergunde hoeveelheid te winnen bouwgrondstoffen niet voldoende is voor een bepaalde periode, uitgaande van voortgaande gemiddelde productie zoals deze was in de jaren ervoor. Er zijn bovendien geen mogelijkheden om de te winnen primaire bouwgrondstoffen volledig te vervangen door andere manieren van bouwen, door hergebruik van secundaire bouwstoffen en door toepassing van biobased materialen. Het is van belang om de ontwikkeling van vraag en aanbod van de bouwgrondstoffenvoorziening te monitoren.

Hoogwaardig gebruik

De bouwgrondstoffen die worden gewonnen zijn hoogwaardig. Dat betekent dat er winning plaatsvindt ten behoeve van hoogwaardige toepassingen (klei ten behoeve van keramische industrie en dijkversterking, beton- en metselzand, grind en overig industriezand). Het is niet gewenst om winningen te starten of uit te breiden wanneer die in hoofdzaak gericht zijn op het winnen van ophoogzand.

Restvoorraad in Gelderland

Uit door TNO verricht onderzoek (nog niet gepubliceerd) blijkt dat de geologische voorraad aan bouwgrondstoffen in Nederland ruim voldoende is voor de komende tientallen jaren. Op basis daarvan is de aanname dat ook in Gelderland na 2050 nog bouwgrondstoffen in de ondergrond beschikbaar blijven wanneer de bouwgrondstoffenwinning in het huidige tempo wordt voortgezet. Daarom vormt dit aspect geen criterium in het beleid.

2.2.3 Te beschermen gebiedskwaliteiten

Bij grootschalige ingrepen kunnen bijzondere gebiedskenmerken worden aangetast. We hanteren hiervoor de term kwaliteiten van de fysieke leefomgeving, kortweg 'kwaliteiten'. Deze kwaliteiten zijn te relateren aan de ambities en strategische doelen in de omgevingsvisie, aan (wettelijke) taken van de provincie en aan (Europese) wetgeving. De kwaliteiten zijn:

- Aardkundige waarden;
- Archeologisch erfgoed;

- Cultuurhistorisch erfgoed;
- Grondwaterbescherming t.b.v. de openbare drinkwatervoorziening;
- Landbouw;
- Landschappelijke kernkwaliteiten;
- Natuur, biodiversiteit, ecologische waarden en systemen;
- Paleontologische waarden;
- Toekomstbestendig riviersysteem.

Wanneer de aanwezige kwaliteiten van een (zeer) hoog kwaliteitsniveau zijn of wanneer sprake is van meerdere kwaliteiten in een gebied tegelijk, is het van belang om te beoordelen hoe een voorgenomen ontgroning daar effect op heeft. Voor een aantal van deze kwaliteiten gelden wettelijke regels of heeft de provincie regels in de verordening opgenomen. Tevens kan voor deze kwaliteiten Europees, nationaal, provinciaal of lokaal beleid gelden. Dat betekent dat bij de beoordeling van de mogelijkheid van ontgroningen hiermee rekening moet worden gehouden en in de uitvoering afstemming met betrokken partners nodig is.

Analyse van deze kwaliteiten kan er toe leiden dat het op een locatie niet gewenst blijkt om een primaire ontgroning uit te voeren. Ook kan het zijn dat door mitigatie (verzachting, vermindering of matiging) of compensatie van de betreffende kwaliteit, de ontgroning wel als aanvaardbaar kan worden beschouwd.

Hieronder is voor elk van de genoemde thema's beschreven hoe de bescherming op dit moment geregeld is en welke (eventuele) wijzigingen zijn voorzien in de actualisatie van het ontgroningenbeleid.

Aardkundige waarden

Sommige kwaliteiten kunnen hersteld of gecompenseerd worden. Dat geldt niet voor aardkundige waarden. Zeker in het riviersysteem zijn er nog waardevolle gebieden met kronkelwaarden die gedurende eeuwen langzaam zijn ontstaan en de geologische historie van het rivierenlandschap vastleggen. Al bij ontgroningen tot geringe diepte kan sprake zijn van verlies van aardkundige waarden.

Sinds 1 januari 2024 zijn regels voor ruimtelijke kwaliteit (waaronder aardkundige waarden) in de omgevingsverordening opgenomen. Voor 11 streken die samen geheel Gelderland bedekken zijn per streek kernkwaliteiten en daarbij behorende ontwikkeldoelen opgenomen. Daarin zijn (zij het niet uitputtend) soms ook aardkundige waarden opgenomen. Daarnaast zijn aardkundige waarden expliciet opgenomen in de kernkwaliteiten van het Gelders Natuurnetwerk (GNN) respectievelijk de Groene Ontwikkelingszone (GO).

In het geactualiseerde ontgroningenbeleid wordt aanvullend voorgesteld om de aardkundig meest waardevolle locaties, die nu nog voor landbouw worden gebruikt, uit te sluiten van diepe zandwinning. Het gaat daarbij om enkele uiterwaarden in de Rijntakken langs de IJssel, namelijk Havikerwaard (gedeeltelijk: west- en noordkant), Fraterwaard, Ravenswaarden, Hoenwaard en Cortenoever. Kleiwinning met behoud van het reliëf of ten behoeve van de verlaging van de uiterwaarden is hier nog wel mogelijk, maar diepe zandwinning niet.

Voor overige gebieden in Gelderland is op dit moment onvoldoende informatie beschikbaar om gebiedsdekkende uitspraken te doen over de kwaliteit van de aardkundige waarden. Een nieuwe studie is nodig om relevante aardkundige waarden te identificeren en te waarderen. Uit een dergelijke studie kunnen ook locaties/gebieden blijken waar aanvullende eisen voor aardkundige waarden gewenst zijn.

Archeologisch en cultuurhistorisch erfgoed

Net als bij aardkundige waarden kan aantasting van archeologisch erfgoed niet hersteld of gecompenseerd worden. Conform huidig beleid en regelgeving is bij de vergunningaanvraag een archeologisch adviesdocument vereist en, afhankelijk van de archeologische verwachting van het betreffende plangebied, een archeologisch onderzoeksrapport (verkenkend onderzoek/booronderzoek) volgens de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie.

Vergelijkbaar aan de aardkundige waarden is cultuurhistorisch erfgoed in de omgevingsverordening opgenomen in de kernkwaliteiten van het GNN en GO. Daarnaast bevat de omgevingsverordening vanuit een oogpunt van erfgoedbehoud twee gebiedscategorieën met eigen kaartaanduidingen en regels. Dit zijn de Unesco-werelderfgoederen "Hollandse Waterlinies" (voorheen Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW)) en de Neder-Germaanse Limes.

De bescherming van archeologische en cultuurhistorische waarden is met het huidig beleid en regels voldoende geborgd. Er worden geen aanvullende eisen voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid voorgesteld. Wel gaat een nieuwe inventarisatie en waardering van cultuurhistorische waarden in Gelderland worden uitgevoerd. Zodra deze beschikbaar is kan hiermee bij toekomstige ontgrondingsplannen rekening worden gehouden.

Grondwaterbescherming

In de omgevingsverordening is het artikel 4.16, specifieke zorgplicht, het kader voor beoordeling van mogelijke effecten op grondwater voor drinkwater. De huidige regels in de omgevingsverordening voldoen voor het beschermen van grondwater voor de drinkwatervoorziening. Daarom is het voorstel om géén aanvullende eisen aan ontgrondingen te stellen ten opzichte van de reeds bestaande regels in de omgevingsverordening voor de bescherming van drinkwater. Er worden voor de kwaliteit grondwaterbescherming t.b.v. openbare drinkwatervoorziening daarom geen gebieden aangewezen of aanvullende regels gesteld voor extra bescherming in relatie tot het ontgrondingenbeleid.

Landbouw

Het recent vastgestelde Beleidskader land- en tuinbouw schetst het beleid dat de provincie Gelderland voert. De kern daarvan is dat land- en tuinbouw in Gelderland perspectief wordt geboden door ontwikkeling mogelijk te maken. Daarbij is het bovenliggende doel, dat de land- en tuinbouw zich toekomstbestendig ontwikkelt - mét een goed verdienmodel.

De beleidskeuze is om in de gebieden in Gelderland waar weinig tot geen beperkingen vanuit natuur, water of nabijgelegen stedelijk gebied spelen, in principe de land- en tuinbouw als hoofdfunctie prioriteit te geven. Daar krijgen landbouwproductie voor voedselzekerheid en voor de plattelandseconomie gestalte. Insteek is om landbouwgronden met veel agrarische ontwikkelruimte zoveel mogelijk te ontzien van functieverandering. In het nog op te stellen programma Land- en tuinbouw wordt uitgewerkt hoe deze hoofdfunctie land- en tuinbouw instrumenteel wordt geborgd.

Door primaire ontgrondingen verdwijnt de op die percelen aanwezige landbouwfunctie. In gebieden met de hoofdfunctie landbouw wordt er daarom voorlopig van uit gegaan dat nieuwe grootschalige ontgrondingen ten behoeve van bouwgrondstoffenwinning ongewenst zijn. Deze gebieden zullen worden aangewezen in de omgevingsvisie.

Informatie over de kwaliteit van landbouwbodems wordt betrokken bij het aspect hoogwaardig hergebruik van vrijkomende grond in het onderdeel 'Duurzaamheid' van het afwegingskader.

Landschappelijke kernkwaliteiten

De landschappelijke kernkwaliteiten vormen de basis van de ruimtelijke kwaliteit en bepalen de identiteit van Gelderland. Ze zijn gebaseerd op de karakteristieken van het water- en bodemsysteem, en van het historisch gegroeide landschap met agrarische ontginningen, natuurgebieden en steden en dorpen. De kernkwaliteiten zijn per streek in de omgevingsverordening opgenomen. Voor de toepassing van deze regels is de [handreiking omgevingsverordening regels landschap](#) opgesteld. Als er kwaliteiten (geheel of deels) worden aangetast moet bezien worden of dit te vermijden is door bijvoorbeeld een andere locatiekeuze. Als andere locaties niet mogelijk blijken, kan aantasting mogelijk vermeden worden door het project anders in te richten, vorm te geven of beter in te passen. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de effecten ter plaatse, maar ook naar de landschappelijke samenhang op een groter schaalniveau om aan te sluiten bij de bestaande identiteit en structuur van het landschap.

Voor het ontgrondingenbeleid wordt aangesloten op de hiervoor beschreven regels. Er is daarbij sprake van een kwalitatief afwegproces om landschappelijke kwaliteiten mee te nemen bij de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen. De ontgroning moet aantoonbaar bijdragen aan versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap, gebaseerd op de provinciale regels in de omgevingsverordening, de Streekgidsen Ruimte en Landschap en een nog te ontwikkelen handreiking voor ruimtelijke kwaliteit bij ontgrondingen. De winner doorloopt daarvoor een zorgvuldig en cyclisch ruimtelijk ontwerpproces, waarin de historisch gegroeide landschappelijke kwaliteiten, de ruimtelijke context, cumulatieve effecten van bestaande en toekomstige ontgrondingen en het toekomstig beheer integraal worden meegenomen, op alle relevante schaalniveaus.

Bij buitendijkse ontgrondingen ligt de nadruk op aansluiting bij de natuurlijke rivierdynamiek en rivierspecifieke kenmerken, terwijl bij binnendijkse ontgrondingen de historisch gegroeide ontginningsstructuren centraal staan. In de mer-procedure voor een ontgroning worden duidelijk onderscheidende alternatieven en varianten uitgewerkt om het speelveld volledig te verkennen en tot een optimaal voorkeursalternatief te komen. Het ruimtelijk planproces wordt inzichtelijk gemaakt met heldere ontwerptekeningen (plattegronden en doorsneden) waarin het verschil tussen bestaand en nieuw landschap duidelijk zichtbaar is. Het ruimtelijk planproces wordt uitgevoerd door een interdisciplinair team onder leiding van een geregistreerd landschapsarchitect, met onder meer ecologische expertise.

De actualisatie van het ontgrondingenbeleid heeft geen invloed op de hiervoor beschreven werkwijze voor de bescherming van de landschappelijke kernkwaliteiten.

Natuur, biodiversiteit, ecologische waarden

Bij omgevingsvergunningen ten behoeve van grootschalige zand- en kleiwinning wordt de bescherming van de natuur, biodiversiteit en ecologische waarden vanuit vier wettelijke grondslagen benaderd, te weten:

1. Omgevingswet (Natura 2000-activiteiten, flora- en fauna-activiteiten, en houtopstanden),
2. de Omgevingsverordening Gelderland (GNN, GO, ganzenrustgebieden en weidevogelgebieden, natte landnatuur en oude bosgroeiplaatsen),
3. de invulling van de maatschappelijke meerwaarde op basis van het Besluit kwaliteit leefomgeving bij het verlenen van de Omgevingswetvergunning ten behoeve van de ontgrondingsactiviteit; en
4. de Europese Natuurherstelverordening met bijbehorend Natuur(herstel)plan van Nederland die naar verwachting in september 2026 beschikbaar zal komen.

Aanvullend op deze beschermingsregimes wordt bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid een beleidswijziging voorgesteld voor GO. In GO zijn volgens het huidige beleid beperkte ontwikkelingen mogelijk mits de ontwikkelingen ook een versterking op het gebied van natuur kennen. Daarbij wordt een puntensysteem gehanteerd waarbij initiatieven die een grote impact hebben op het gebied een negatieve waarde krijgen. Deze waarde dient gecompenseerd te worden door positieve elementen toe te voegen door natuur te ontwikkelen of natuurelementen toe te voegen.

Zand- en kleiwinprojecten bieden mogelijkheden om een positieve waarde te realiseren omdat in de eindsituatie bij veel ontgrondingen het gehele gebied als natuur wordt aangemerkt. De precieze waarde is afhankelijk van de kwaliteit van de natuur die wordt ontwikkeld en of deze past in het ecologische systeem. Op dit moment wordt daarbij ook de diepe zandwinplas als een positief element bestempeld. Echter is de ecologische waarde van een diepe plas beperkt. Daarom wordt voorgesteld om een diepe zandwinplas niet meer als een positief element te waarderen, maar als een negatief element. De argumentatie hiervoor is, dat een diepe zandwinplas een onnatuurlijk element in zijn omgeving is en een blijvende invloed op het landschap heeft. De aanduiding 'zoete plas' wordt daarom gesplitst in 'zoete plas niet dieper dan 2 meter' (waarbij de bodem een al natuurlijk aanwezige laag moet zijn en/of een voor natuur gewenste kwaliteit moet hebben) en 'zoete plas dieper dan 2 meter'. Een zoete plas die dieper is dan 2 meter wordt negatief beoordeeld in het puntensysteem dat geldt voor het GO.

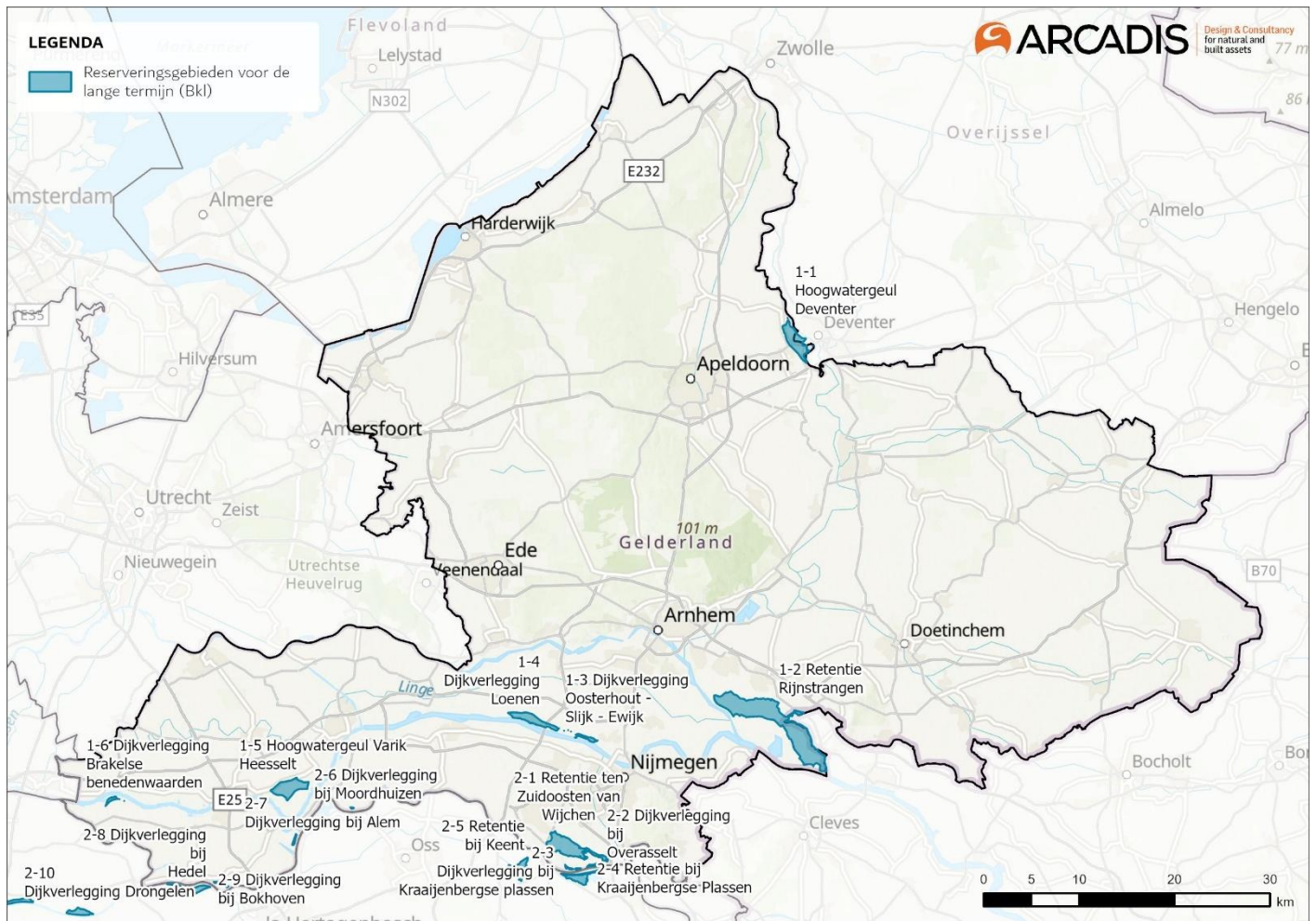
Paleontologische waarden

Paleontologische waarden verwijzen naar de wetenschappelijke, historische, culturele of economische betekenis van fossielen en fossielhoudende locaties. Er is momenteel geen beleid of regels ten aanzien van bescherming van paleontologische waarden. Er is ook geen inzicht waar dergelijke waarden in Gelderland aanwezig zijn. In de actualisatie van het ontgrondingenbeleid wordt voorgesteld om eventuele paleontologische waarden mee te nemen bij het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

Toekomstbestendig riviersysteem

Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten werken in verschillende landelijke programma's aan een toekomstbestendig riviersysteem voor alle grote rivieren in Nederland. Er spelen daar belangrijke opgaven ten aanzien van hoogwaterveiligheid, natuur en waterkwaliteit, zoetwaterbeschikbaarheid en bevaarbaarheid. In de programma's worden de opgaven uitgewerkt in maatregelen om de bergings- of afvoercapaciteit te kunnen waarborgen. Deze maatregelen kunnen randvoorwaarden stellen aan waar in het rivierengebied ontgrondingen wel en niet kunnen plaatsvinden.

Voor een aantal (binnendijkse) gebieden zijn in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), artikel 5.4.2. reeds eerder locaties aangewezen als reserveringsgebieden. Dit zijn locaties die nodig zijn voor toekomstige maatregelen om de waterveiligheid langs de grote rivieren (Rijnakken en Maas) te garanderen. Voor deze reserveringsgebieden geldt dat geen grootschalige ruimtelijke en kapitaalintensieve ontwikkelingen, waaronder grootschalige delfstofwinning, mogen plaatsvinden, die benutting van deze gebieden voor een veilige afvoer kunnen doorkruisen en/of belemmeren. Eventuele nieuw aan te wijzen reserveringsgebieden worden, zodra deze formeel zijn vastgelegd, toegevoegd en betrokken bij het ontgrondingenbeleid. De huidige bekende gebieden zijn te zien in Figuur 2-1.



Figuur 2-1 Gereserveerde gebieden voor maatregelen om de bergings- of afvoercapaciteit te kunnen waarborgen, vastgelegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Voor de overige gebieden zijn er vanuit waterbeheer voor het toekomstbestendig riviersysteem in principe geen beperkingen voor ontgrondingen, anders dan die in de Beleidslijn grote rivieren (BGR) zijn vastgelegd en waarop initiatieven worden getoetst door RWS op grond van het Rivierkundig beleidskader (RBK). Aanvullend zijn ontgrondingen niet toegestaan binnen het profiel van vrije ruimte van de dijken. De profielen gelden langs de gehele rivier, dus voor alle primaire keringen. Deze worden uiterlijk mei 2026 aangewezen door de waterschappen, die dit vastleggen in de Legger.

In het kader van Ruimte voor de Rivier 2.0 zullen, in aanvulling op de bestaande reserveringen, nieuwe binnendijkse Bkl-reserveringsgebieden worden aangewezen. Dit ten behoeve van de toekomstige benodigde ruimte voor de afvoer bij hoogwater. Hiervoor zijn diverse studies uitgevoerd. Naar verwachting zal najaar 2026 definitief bekend zijn om welke gebieden het gaat en zullen deze eind 2027 worden opgenomen in het Nationaal Waterprogramma (NWP). Daarna volgt de definitieve aanwijzing in het Bkl in 2028.

Het gaat om binnendijkse gebieden, dus waar de provincie bevoegd gezag voor ontgrondingen is. Vooruitlopend hierop is het voorstel om voor de naar alle waarschijnlijkheid vast te stellen nieuwe Bkl-reserveringsgebieden niet meer toe te staan dat diepe ontgrondingen plaatsvinden.

De provincie maakt zich zorgen dat onomkeerbare stappen in het rivierengebied worden genomen die niet passen bij de ontwikkeling naar een toekomstbestendig riviersysteem. Ook voor buitendijks gelegen gebieden kunnen de diepe plassen die door nieuwe ontgrondingen ontstaan de ontwikkeling naar een toekomstbestendig riviersysteem in de weg staan.

2.2.4 Maatschappelijke meerwaarde

In het geactualiseerde beleid moeten keuzes worden gemaakt hoe maatschappelijke meerwaarde aangetoond wordt bij realisatie van ontgrondingen. Maatschappelijke meerwaarde kan worden bereikt als sprake is van een bijdrage aan de doelen die partijen in het gebied hebben. Maatregelen hebben alleen meerwaarde als ze niet in het kader van mitigatie en/of compensatie genomen moeten worden. Voor de provincie kan aangesloten worden op drie niveaus:

1. de ambitie voor de ontwikkeling naar een vitaal landelijk gebied zoals beschreven in de omgevingsvisie;
2. de strategische doelen in de omgevingsvisie;
3. de doelen die er op de verschillende thema's/kwaliteiten zijn. Dat is breder dan de bij stap 2 beschreven kwaliteiten en betreft ook de thema's economie, klimaat, recreatie, energie, bereikbaarheid/mobiliteit en woningbouw.

Het bepalen van maatregelen die maatschappelijke meerwaarde opleveren kan op verschillende manieren: een kwalitatieve beoordeling met gebruik van een inspiratieboek met maatregelen, een kwantitatieve beoordeling met een puntensysteem gekoppeld aan een lijst met maatregelen of een financiële waardering van te nemen maatregelen gekoppeld aan de hoeveelheid gewonnen bouwgrondstoffen. Deze methodiek is voor het nieuwe beleid nog niet uitgewerkt.

Inhoudelijk kunnen maatregelen die maatschappelijke meerwaarde opleveren worden gekoppeld aan de volgende thema's:

- Archeologisch en cultuurhistorisch erfgoed;
- Economie;
- Energie;
- Landbouw;
- Landschap;
- Natuur;
- Paleontologische waarden;
- Recreatie en toerisme (inclusief maatschappelijke voorzieningen als een speeltuin of voorzieningen voor ouderen);
- Toekomstbestendig riviersysteem.

Maatschappelijke meerwaarde is niet alleen een situatie die moet worden bereikt na volledige afronding van de ontgroning en herinrichting. Het is ook bepalend in hoeverre de initiatiefnemer deze borgt in het proces met de omgeving en daarover afspraken worden vastgelegd.

2.2.5 Duurzaamheid

Te maken keuzes in het geactualiseerde ontgrondingenbeleid voor duurzaamheid hebben betrekking op vijf elementen rond de exploitatie en eindinrichting van winningen:

- Veiligheid en stabiliteit;
- Effecten op het watersysteem;
- Energiegebruik en emissies bij uitvoering;
- Veiligheid en hinder bij transport;
- Grondstoffenbeheer.

Veiligheid en stabiliteit

Door ontgroning ontstaat een plas waarvan de oever gevoelig kan zijn voor het effect van stroming of golven van het naastliggende water. Dat kan stromend water zijn van een rivier, maar ook stroming loodrecht op de oever. De oever kan afkalven of inscharen (bij stroming van een rivier). Het borgen van de veiligheid en stabiliteit van de ontgroning tijdens de uitvoering en eindinrichting is een wettelijke voorwaarde voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor ontgroning. In de vergunning worden standaardvoorschriften opgenomen die risico's voor veiligheid en stabiliteit bij voorbaat uitsluiten. Bij sommige winningen zijn ook maatregelen nodig om effecten op dijkstabiliteit, piping, grondwaterpeil en binnendijkse kwel te voorkomen. Waar nodig vindt hierover consultatie met het waterschap en Rijkswaterstaat plaats. Voor dit element lijkt geen aanvulling op het huidige beleid en de huidige werkwijze van de beoordelingen van vergunningaanvragen nodig.

Effecten op het watersysteem

Met effecten op het watersysteem worden effecten door ontgroningen op infiltratie, kwel, grondwaterstromen en daardoor ontstane effecten voor (funderingen van) gebouwen, infrastructuur, landbouw etc. bedoeld. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt gekeken naar effecten door wateroverlast en verdroging, maar ook eventuele effecten op de chemische en ecologische kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor de ontgroning op basis van (geo)hydrologisch onderzoek beschrijven of er zich effecten voor het watersysteem kunnen voordoen en zo ja, hoe die effecten worden voorkomen of beperkt. Als negatieve effecten op het watersysteem niet kunnen worden uitgesloten, kan de provincie voorafgaand aan de ontgrondingsaanvraag eisen dat de initiatiefnemer monitoring en/of een nulmeting uitvoert.

Bij primaire ontgroningen voor zand- en grindwinning met een oppervlakte van meer dan 50 ha ontstaan plassen die vanwege hun omvang automatisch worden aangemerkt als KRW-oppervlaktelichaam. Hierdoor gelden voor deze plassen waterkwaliteitseisen met normstelling uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) waaraan moet worden voldaan. Daarbij moet monitoring van de waterkwaliteit worden uitgevoerd. De toetsing van het initiatief in de aanvraag en de onderliggende onderzoeken wordt gedaan op basis van expert judgement vanuit het kwaliteitsteam van de provincie. Slechts voor enkele aspecten zijn normen beschikbaar om aan te toetsen, bijvoorbeeld voor de gehalten van stoffen die in een KRW-oppervlaktelichaam aanwezig mogen zijn.

Voor dit element lijkt geen aanvulling op het huidige beleid en de huidige werkwijze van de beoordelingen van vergunningaanvragen nodig.

Energiegebruik en emissies bij uitvoering

De tijdens de uitvoering en herinrichting van een ontgroning gebruikte technieken en materieel verbruiken energie en kunnen (bij gebruik van fossiele brandstoffen) zorgen voor emissies van CO₂, geluid, (fijn)stof en stikstof. Als de ontgroning stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden geeft, kan een natuurvergunning nodig zijn. Daarnaast ligt rond de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden De Veluwe, Willinks Weust, Bekendelle en Landgoederen Brummen een beperkingengebied stikstofemissie (strook van 500 meter). Binnen dit beperkingengebied mogen geen nieuwe activiteiten gestart worden of bestaande activiteiten worden uitgebreid als die zorgen voor extra stikstofdepositie in de stikstofgevoelige gebieden.

Om energiegebruik en emissies bij de uitvoering te beperken wordt bij de actualisatie van het ontgroningenbeleid overwogen om in het plan bij de vergunningaanvraag in te gaan op een aantal mogelijke maatregelen:

- Het **beperken van energiegebruik en emissies als gevolg van de transportafstanden** voor de afzet van de bouwgrondstoffen en het **de verplaatsingen van materieel** op de ontgrondingslocatie zelf.
- Het **werken met elektrisch materieel** kan de lokale emissie van CO₂, stikstof en deels ook geluid sterk beperken.
- Het **beperken van de tijdsduur van ontgroningen** zorgt ervoor dat de lokale emissies in de tijd beperkt worden. Een ontgrondingsvergunning wordt meestal verleend voor een periode van 15 jaar. Vaak wordt aan het eind van die periode een verlenging aangevraagd of een uitbreiding van de bestaande ontgroning. Daarmee is vooraf (o.a. voor omwonenden) niet bekend wanneer de ontgroning eindigt en de eindinrichting wordt gerealiseerd. De provincie overweegt om de initiatiefnemers in de aanvraag voor het initiatief duidelijk te laten beschrijven voor welke maximale periode zij de ontgrondingsactiviteiten zullen uitvoeren. Kanttekening daarbij is wel dat de tijdsduur van een ontgroning ook afhankelijk is van de mogelijkheden voor afzet, die vooraf niet altijd goed in te schatten zijn. Daarom moeten initiatiefnemers aangeven hoe een eventuele fasering in tussenoplevering en tussenherinrichting er uit komt te zien.

Veiligheid en hinder bij transport

De bij ontgroning gewonnen bouwgrondstoffen moeten worden getransporteerd naar de locatie van bestemming. Zijn de winlocaties gelegen langs de rivieren, dan is transport met schepen via het water de logische route met de laagste kosten. Bij binnenlands gelegen winlocaties vindt het transport meestal plaats met vrachtwagens. Dit heeft effect op de verkeersveiligheid en mogelijke hinder. Er zijn geen landelijke of provinciale regels die specifiek gelden voor bevordering van veiligheid bij het transport van bouwgrondstoffen. In de omgevingsvergunning voor ontgroningen wordt voor veiligheid en hinder verwezen naar gemeentelijke regels. Het is aan de initiatiefnemer van de ontgroning om te zorgen voor draagvlak in de omgeving. Het verzorgen van veilige afvoermogelijkheden en het voorkomen van onnodige hinder zijn daarbij een aandachtspunt. Overigens is verkeersveiligheid (hoe loopt de ontsluiting, welke maatregelen worden getroffen, etc.) wel een beoordelingscriterium in de mer(-beoordeling) voor een ontgroning.

Bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid wil de provincie dat de initiatiefnemer in de aanvraag de logistiek van het transport van afvoer en aanvoer van bouwgrondstoffen en overige materialen beschrijft en daarbij ingaat op de wijze waarop de verkeersveiligheid gewaarborgd is en de hinder door transport zoveel mogelijk wordt beperkt.

Grondstoffenbeheer

Bij het ontgronden komen behalve bouwgrondstoffen die interessant zijn voor afzet ook materialen vrij die niet gebruikt worden als bouwgrondstof. Een voorbeeld is de vruchtbare toplaag van de bodem. Bij de herinrichting van het gebied na de ontgroning wordt soms ook grond aangevoerd om de gewenste functie mogelijk te maken. Het is van belang om alle gebruik van grond zo hoogwaardig mogelijk te laten zijn en waar mogelijk ook de transportafstanden beperkt te houden (zie ook de voorgaande punten).

In het Besluit activiteiten leefomgeving worden eisen gesteld aan de chemische kwaliteit van de grond. Het toegepaste materiaal mag bij het beoogde gebruik geen negatieve invloed hebben op de gezondheid van mensen. Er zijn geen landelijke eisen voor de fysische of biologische kwaliteit van de grond. Hiervoor is wel beleid in ontwikkeling (programma Bodem, Ondergrond en Grondwater), maar er zijn voorlopig geen afdwingbare landelijke regels. Met een bodemkwaliteitsonderzoek moet voor de te ontgraven locatie in kaart worden gebracht of er microverontreinigingen aanwezig zijn die tijdens ontgraving aan het oppervlak zouden kunnen komen. Wanneer voor de herinrichting grond of bagger van buiten het plangebied wordt aangevoerd, moet ook dat materiaal onderzocht worden op chemische bodemkwaliteit.

De provincie stelt bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid voor om aanvullende eisen te hanteren, gericht op het stimuleren van hoogwaardig hergebruik van vrijkomende grond (uitgezonderd klei en industriezand). Hiervoor wordt ingezet op het gebruik van een digitaal platform met open data over bodem, transport, CO₂-uitstoot en relevante wet- en regelgeving. Dit platform ondersteunt bij het maken van slimme keuzes voor hoogwaardig gebruik van grond en zorgt voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod.

Bij de eindinrichting van diepe plassen na ontgroning wordt het gebruik van gebiedseigen grondstromen bevorderd, waarbij grond uit de directe omgeving (binnen een vastgestelde straal van het plangebied) wordt toegepast. Ook voor aangevoerde grond wordt het digitaal platform benut om bij te dragen aan duurzaam grondstoffenbeheer. Het aanvoeren van grond voor herinrichting ziet nadrukkelijk niet op het verondiepen van diepe plassen. Dat betreft een aparte activiteit waarvoor een afzonderlijke vergunning van het waterschap of Rijkswaterstaat nodig is, en valt buiten de provinciale vergunning voor ontgroning en herinrichting.

2.2.6 In te zetten instrumenten en werkwijze

In de voorgaande paragrafen zijn de belangrijkste inhoudelijk te maken keuzes rond de actualisatie van het ontgrondingenbeleid beschreven. Daarnaast moeten keuzes gemaakt worden over de wijze waarop de provincie gaat sturen op de te maken inhoudelijke keuzes. Daarbij gaat het over de inzet van de instrumenten die de provincie ter beschikking heeft om te sturen op de uitvoering van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid. De provincie kan bijvoorbeeld beleidsmaatregelen nemen die zich richten op stimuleren en faciliteren, bijvoorbeeld door kennisdeling, maar de provincie kan ook meer regie pakken door bijvoorbeeld kansrijke gebieden voor bouwgrondstoffenwinning aan te wijzen of reguleren door kwetsbare gebieden uit te sluiten in de omgevingsverordening. Benodigde keuzes hierin zijn de mate van juridische verankering (wat hoort in het programma versus wat hoort in de omgevingsverordening), de inzet van beleidsregels (vergunningverlening) en de rol van het kwaliteitsteam en participatie in het voortraject van projecten.

2.3 Relatie met andere plannen en programma's

De actualisatie van het ontgrondingenbeleid heeft een relatie met andere (beleids)plannen, programma's, en wet- en regelgeving op Europees, nationaal, provinciaal en regionaal/lokaal niveau.

Europees niveau

Op Europees niveau is de EU-richtlijn bodemmonitoring en veerkracht van belang. Deze richtlijn is eind 2025 aangenomen en wordt in de komende jaren in nationale regels geïmplementeerd. Monitoring van bodemeigenschappen en van bodemafdekking en bodemverwijdering is een centraal onderdeel van de EU bodemmonitoringsrichtlijn.

De EU Bodemonitoringsrichtlijn verplicht lidstaten om de impact van dergelijke activiteiten (waaronder de winning van bouwgrondstoffen) op de bodem systematisch te monitoren en te rapporteren, en waar nodig maatregelen te nemen om bodemdegradatie te voorkomen en te herstellen. Dit leidt tot strengere eisen voor vergunningen, monitoring en herstel bij oppervlaktedelfstoffenwinning.

Daarnaast vormt op Europees niveau de Kaderrichtlijn Water (KRW) een kader voor het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater. De KRW stelt eisen aan ecologische en chemische waterkwaliteit. Ontgrondingen kunnen het watersysteem beïnvloeden waarbij deze eisen van kracht worden. Ontgrondingen dienen te voldoen aan de doelstellingen van de KRW, bijvoorbeeld door maatregelen te treffen ter voorkoming van waterverontreiniging en verslechtering van waterlichamen. Zoals eerder aangegeven kan de KRW ook relevant zijn als door ontgroning plassen ontstaan van meer dan 50 ha, die vanwege hun omvang automatisch worden aangemerkt als KRW-oppervlaktelichaam.

De Natuurherstelverordening die in 2024 op Europees niveau is vastgesteld, verplicht lidstaten om concrete maatregelen te nemen ter herstel van aangetaste natuur en biodiversiteit, met specifieke doelen voor onder meer ecosystemen, waterkwaliteit en bodembeheer. Voor de provincie Gelderland betekent dit dat bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid nadrukkelijk rekening gehouden moet worden met de eisen en doelstellingen uit de Natuurherstelverordening. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen delfstoffenwinning en natuurbescherming, waarbij herstel van natuurwaarden en behoud van biodiversiteit nadrukkelijk worden meegenomen bij het verlenen van vergunningen en het opstellen van beleid.

Nationaal niveau

Op nationaal niveau zegt de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) dat de winning van delfstoffen betrouwbaar, betaalbaar, ecologisch haalbaar en veilig moet kunnen plaatsvinden in het kader van het realiseren van een toekomstbestendige circulaire economie. Om dit te bereiken wordt de winning van oppervlaktedelfstoffen vaak gecombineerd met andere functies, zoals rivierverruiming, natuurontwikkeling, woningbouw, aanleg van waterbergingen en vaargeulen. Hiermee wordt ook het afwegingsprincipe uit de NOVI gevolgd dat combinaties van functies voor enkelvoudige functies gaan. Met de NOVI geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en de ontwikkeling van de leefomgeving in Nederland. Ontgrondingen kunnen bijdragen aan beleidsdoelen op het gebied van delfstoffenwinning, natuurontwikkeling en waterbeheer, maar moeten ook passen binnen de integrale afweging van belangen die de NOVI voorschrijft. Overigens gaat de Nota Ruimte de huidige NOVI vervangen, waarschijnlijk in 2026.

Ruimte voor de Rivier 2.0 is een vervolg op het oorspronkelijke Ruimte voor de Rivier-programma en richt zich op het toekomstbestendig maken van het rivierengebied in Nederland. Hierbij staan het vergroten van de waterveiligheid, het versterken van de ruimtelijke kwaliteit en het inspelen op klimaatverandering centraal. Nieuwe maatregelen worden ontwikkeld om piekafvoeren beter te kunnen opvangen, waarbij naast dijkversterking ook het creëren van extra ruimte voor water een belangrijke rol speelt. Denk aan nevengeulen, verlaging van uiterwaarden en het verleggen van dijken. Ontgrondingen zijn vaak een integraal onderdeel van projecten binnen Ruimte voor de Rivier 2.0. Ontgrondingen kunnen bijdragen aan het realiseren van waterveiligheidsmaatregelen, natuurontwikkeling en het winnen van bouwgrondstoffen, terwijl tegelijkertijd rekening gehouden moet worden met ecologische en landschappelijke waarden. De provincie moet in haar beleid zorgen voor een goede balans tussen deze functies, waarbij het ontgrondingenbeleid afgestemd wordt op de strategische doelen van Ruimte voor de Rivier 2.0, zoals veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid.

Het landelijke principe 'Water en bodem sturend' betekent dat water- en bodemsystemen leidend zijn bij ruimtelijke keuzes en beleidsontwikkeling. Dit houdt in dat er bij het plannen van activiteiten, zoals ontgrondingen, altijd rekening wordt gehouden met de natuurlijke eigenschappen en beperkingen van het water- en bodemsysteem. Zo wordt voorkomen dat er ingrepen plaatsvinden die het watersysteem verstoren, bijvoorbeeld door verhoogde kans op wateroverlast, droogte of bodemdegradatie. Door water en bodem als uitgangspunt te nemen (ook bij nieuwe ontgrondingen), wordt een duurzamere en veerkrachtigere inrichting van de leefomgeving nagestreefd.

Het landelijke kader voor het ontgrondingenbeleid wordt gevormd door de wettelijke regels van de Omgevingswet, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingsregeling. In de Omgevingswet is een verbod opgenomen om te ontgronden zonder vergunning. Verder is in de provinciale omgevingsverordening geregeld dat een omgevingsvergunning nodig is voor ontgrondingen die in hoofdzaak dienen om bodemmateriaal te verkrijgen, dus voor de 'primaire' ontgrondingen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) stelt dat een omgevingsvergunning voor ontgrondingsactiviteiten alleen wordt verleend wanneer deze verenigbaar is met de doelen van de Omgevingswet. Deze doelen omvatten het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en het doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Daarnaast worden in het Bkl eisen gesteld aan de uitvoering, inrichting en het beheer van de ontgroning en de uiteindelijke situatie. Een vergunning wordt geweigerd als de veiligheid en stabiliteit niet gegarandeerd zijn, als het beheer en een goede inrichting na afloop onvoldoende zijn verzekerd, of als de inrichting niet aansluit bij de toegekende functie in het omgevingsplan.

Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regelt wanneer een ontgroning vergunningsvrij of wanneer een vergunning vereist is, afhankelijk van de omvang van de ontgroning. In de Gelderse omgevingsverordening (GOV) zijn extra vrijstellingen t.o.v. het Bal opgenomen. Daarnaast is hier ook de meldingsplicht opgenomen bij bepaalde gevallen. Ook is in de GOV het verbod bij primaire winningen zonder ontgrondingsvergunning opgenomen. De Omgevingsregeling bepaalt welke gegevens en bescheiden bij een vergunningsaanvraag voor een ontgrondingsactiviteit aangeleverd moeten worden, waaronder een milieueffectrapport bij ontgrondingen voor oppervlaktedelfstoffen groter dan 25 hectare.

Bij het opstellen van het provinciale ontgrondingenbeleid wordt rekening gehouden met landelijk beleid voor de leefomgeving, zoals het bouwgrondstoffenbeleid en het beleid voor waterbeheer in het rivierengebied ter bescherming tegen overstromingen. Deze landelijke kaders zijn verwerkt in het provinciale afwegingskader, dat bestaat uit vier stappen voor een integrale beoordeling van ontgrondingsactiviteiten.

Provinciaal niveau

De omgevingsvisie vormt een omvattend provinciaal kader voor ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder ontgrondingen. Het ontwerp van de nieuwe omgevingsvisie wordt in het voorjaar van 2026 gepubliceerd. Dit ontwerp geeft drie ambities voor Gelderland in 2050:

1. Een vitaal landelijk gebied;
2. Sterke steden, dorpen en regio's;
3. Een toekomstbestendige economie en sterke netwerken.

Om die ambitie te bereiken zijn strategische doelen gesteld in de ontwerp-omgevingsvisie. De volgende doelen zijn relevant voor het ontgrondingenbeleid ten behoeve van de bouwgrondstoffenwinning:

- Klimaatbestendige leefomgeving;
- Robuuste natuur en hoge biodiversiteit;
- Voldoende en schoon drinkwater;
- Ruimte voor een duurzame land- en tuinbouw;
- Herkenbare en beleefbare ruimtelijke kwaliteit;
- Gevarieerd recreatief en toeristisch aanbod;
- Gezonde, veilige leefomgeving;
- Aantrekkelijk fysiek vestigingsklimaat;
- Toekomstbestendige logistieke corridors.

De hoofdlijn van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid wordt in de omgevingsvisie vastgelegd. De beleidsuitwerking van deze hoofdlijn wordt toegevoegd aan het Gelders Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving (PGVL) en kan, waar nodig, doorwerken in de omgevingsverordening (bijvoorbeeld in het geval van uitsluitingsgebieden/voorwaarden), alsook in uitvoerings- en handavingsprogramma's.

De omgevingsvisie hanteert 2050 als tijdshorizon, terwijl het PGVL een looptijd heeft van ongeveer 6 jaar. Voor het geactualiseerde ontgrondingenbeleid is een doorkijk naar 2050 nodig vanwege de lange voorbereiding en uitvoering van projecten. Dit geeft richting om een robuuste koers te bepalen voor ontgrondingen en de gewenste ontwikkeling van een vitaal landelijk gebied te realiseren, waarbij de ambitie en sturende principes uit de omgevingsvisie leidend zijn. Bovendien sluit deze termijn aan bij landelijke trends in bouwgrondstoffen en waterbeheerprogramma's, zoals Ruimte voor de Rivier 2.0.

3 In het PlanMER te onderzoeken alternatieven

Dit hoofdstuk beschrijft de alternatieven die in het PlanMER zullen worden onderzocht op doelbereik en milieueffecten. Daarbij wordt in paragraaf 3.1 eerst ingegaan op de bouwstenen voor alternatieven die de actualisatie van het ontgrondingenbeleid bevat. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de integrale alternatieven die in het MER onderzocht zullen worden. Bij het bepalen van de bouwstenen is het van belang dat in het PlanMER alleen de beleidsuitspraken worden meegenomen in de beoordeling die nieuw zijn ten opzichte van bestaand beleid, of een uitwerking vormen van bestaand beleid. Bestaand beleid maakt onderdeel uit van de referentiesituatie waarmee de effecten van de alternatieven worden vergeleken, zie paragraaf 3.3.

3.1 Bouwstenen voor alternatieven

De actualisatie van het ontgrondingenbeleid bevat een aantal open beleidskeuzes die bepalend zijn voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Deze keuzes vormen bouwstenen voor de in het planMER te onderzoeken alternatieven.

3.1.1 Bouwsteen A: Hoeveelheid bouwgrondstoffen ('redelijk aandeel')

Een fundamentele bouwsteen betreft de omvang van de bijdrage die Gelderland wil leveren aan de nationale bouwgrondstoffenvoorziening. In het beleid is het uitgangspunt opgenomen dat Gelderland haar 'redelijke aandeel' wil leveren, maar de precieze invulling daarvan is nog niet vastgelegd. De mate waarin bouwgrondstoffen worden gewonnen, bepaalt in belangrijke mate het aantal ontgrondingen, de ruimtelijke druk en de cumulatie van milieueffecten. Voor het planMER wordt daarom gewerkt met drie scenario's voor de te winnen hoeveelheid:

- een lage hoeveelheid;
- een middel hoeveelheid;
- een hoge hoeveelheid.

De exacte hoeveelheden in deze drie scenario's worden gebaseerd op de bestaande jaarproductie van bouwgrondstoffen in de provincie Gelderland en het aantal jaren dat een vergelijkbare productie kan worden voortgezet. Een paar cijfers vooraf:

- De gemiddelde jaarlijkse winning aan bouwgrondstoffen over de periode 2017-2023 bedroeg 13,1 miljoen kg/jaar. Dit komt neer op ongeveer 7,5 miljoen m³ per jaar (zie Tabel 3.1).
- Er bestaat een 'restvoorraad' opgegeven van rond de 55 miljoen m³ (eind 2024 was dat 87 mln ton) voor het totaal aan bouwgrondstoffen. Dat is de voorraad waarvoor de vergunning nog actief is en die daarmee onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie waarmee de effecten van de alternatieven worden vergeleken, zie paragraaf 3.3.

Tabel 3.1 Jaarproductie bouwgrondstoffen in Gelderland, bron: gegevens provincie Gelderland

	Winning per jaar
Beton- en metselzand	4,0 miljoen m ³
Ophoogzand	2,7 miljoen m ³
Grind	0,3 miljoen m ³
Klei	0,7 miljoen m ³
Totaal	7,7 miljoen m³

In de scenario's laag, middel en hoog wordt ervan uitgegaan dat de huidige jaarlijkse winning van bouwgrondstoffen nog 15, 25, respectievelijk 35 jaar kan worden doorgezet. Op basis van een jaarproductie van ongeveer 7,5 miljoen m³ is in Tabel 3.2 aangegeven welke hoeveelheid er in deze scenario's in totaal dan nog kan worden gewonnen.

Tabel 3.2 Totale hoeveelheid te winnen bouwgrondstoffen in de scenario's laag, middel en hoog

Scenario	Winning in totaal
Laag (15x huidige jaarproductie)	105 miljoen m ³
Middel (25x huidige jaarproductie)	175 miljoen m ³
Hoog (35x huidige jaarproductie)	260 miljoen m ³

Deze hoeveelheden worden in het planMER gebruikt om de (milieu)effecten van verschillende beleidsambitieniveaus in beeld te brengen en te vergelijken.

3.1.2 **Bouwsteen B: Locatiekeuze (rivierengebied versus binnenland)**

Een tweede bouwsteen is de locatie van ontgrondingen binnen de provincie. In het bestaande en voorgenomen beleid wordt onderscheid gemaakt tussen:

- het rivierengebied (buitendijks), waar veel ontgrondingen plaatsvinden en waar sprake kan zijn van cumulatieve effecten;
- het binnenland (binnendijks), waar ontgrondingen meer verspreid voorkomen en andere gebiedskenmerken een rol spelen.

Daarnaast is de cumulatie van ontgrondingen in het rivierengebied een belangrijk aandachtspunt door de hoge dichtheid van winningslocaties. Verder worden bij binnenlandse ontgrondingen andere effecten op landschap, landbouw en bodem verwacht.

Binnen deze 'hoofdkeuze' voor het rivierengebied en het binnenland zijn mogelijk nog varianten te bedenken. Zo kan voor het rivierengebied bijvoorbeeld een variant meegenomen worden waarbij in het rivierengebied uitsluitend wordt ontgrond in geulen die bijdragen aan water- en natuurdoelen. Deze variant introduceert een andere wijze van ontgroning en kan gevolgen hebben voor de winbare hoeveelheden. In het kader van het planMER wordt nagegaan of meer van dit soort varianten aan de orde kunnen zijn.

3.1.3 **Bouwsteen C: Sturing door de provincie (sturingsalternatieven)**

Naast de twee hiervoor beschreven inhoudelijke bouwstenen is ook de wijze waarop de provincie stuurt op de uitvoering van het beleid een bouwsteen die in het planMER wordt onderzocht. Deze bouwsteen maakt geen onderdeel uit van de in het planMER te onderzoeken integrale alternatieven, maar wordt afzonderlijk beschouwd als zogenoemde sturingsalternatieven, zie paragraaf 3.2. Gedacht wordt aan variatie in:

- een faciliterende en stimulerende rol (bijvoorbeeld via kennisdeling);
- het aanduiden van kansrijke gebieden;
- het stellen van strengere voorwaarden afhankelijk van gebiedskwaliteiten;
- het uitsluiten van kwetsbare gebieden in regelgeving.

Deze sturingsmiddelen beïnvloeden vooral de effectiviteit, maar niet de inhoudelijke uitwerking van het ontgrondingenbeleid. Ze zijn daarom minder relevant voor de beoordeling van de milieueffecten, maar spelen wel een grote rol bij de mate waarin de doelen voor het beleid behaald zullen worden (doelbereik). Ze worden daarom meegenomen in de beoordeling, maar niet als onderdeel van de integrale alternatieven, die zich richten op de inhoudelijke uitwerking van het ontgrondingenbeleid.

3.1.4 **Afgevallen bouwstenen**

Bij het bepalen van de relevante bouwstenen voor alternatieven is ook een aantal bouwstenen in beeld geweest die om verschillende redenen uiteindelijk niet in de integrale alternatieven worden meegenomen. Hieronder worden deze bouwstenen toegelicht en is aangegeven waarom deze zijn afgevallen bij de totstandkoming van de integrale alternatieven.

Afgevallen bouwsteen 1: Grondstof (zand en klei)

Aanvankelijk is overwogen om aparte alternatieven te ontwikkelen voor zand- en kleiwinning. Bij nadere beschouwing blijkt dit niet noodzakelijk, omdat verschillen tussen zand- en kleiwinning ook binnen één alternatief kunnen worden beschreven bij de effectbepaling. Daarom worden zand en klei gezamenlijk meegenomen in de alternatieven, met ruimte om de effecten per grondsoort in het planMER te onderscheiden.

Afgevallen bouwsteen 2: te beschermen gebiedskwaliteiten

Overwogen is om in de alternatieven variatie aan te brengen in de te beschermen gebiedskwaliteiten. Via ruimtelijke data over gebiedskwaliteiten en een aan te brengen weging, zouden verschillende varianten onderzocht kunnen worden voor het bepalen van uit te sluiten of kansrijke gebieden voor ontgroning ten behoeve van bouwgrondstoffenwinning.

Daarbij kan een thematische insteek gehanteerd worden (bv. Natuur en landschap, Landbouw, Recreatie, Economie, etc.). Dit vraagt echter om een prioritering van kwaliteiten die buiten de actualisatie van het ontgrondingenbeleid hoort plaats te vinden. De provinciale omgevingsvisie is daarvoor het geëigende beleidsinstrument.

Afgevallen bouwsteen 3: duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde

Een andere bouwsteen die overwogen maar afgevallen is, betreft de mate waarin duurzaamheid en maatschappelijke meerwaarde expliciet worden ingevuld. Deze aspecten van het afwegingskader kunnen gezien worden als doelen van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid. Deze aspecten worden daarom meegenomen in de beoordeling van het doelbereik van het nieuwe beleid (zie paragraaf 5.1), en niet als bouwsteen voor alternatieven.

3.2 Te onderzoeken alternatieven en varianten

Op basis van de bouwstenen A (hoeveelheid) en B (locatiekeuze) worden in het planMER de volgende integrale alternatieven onderzocht:

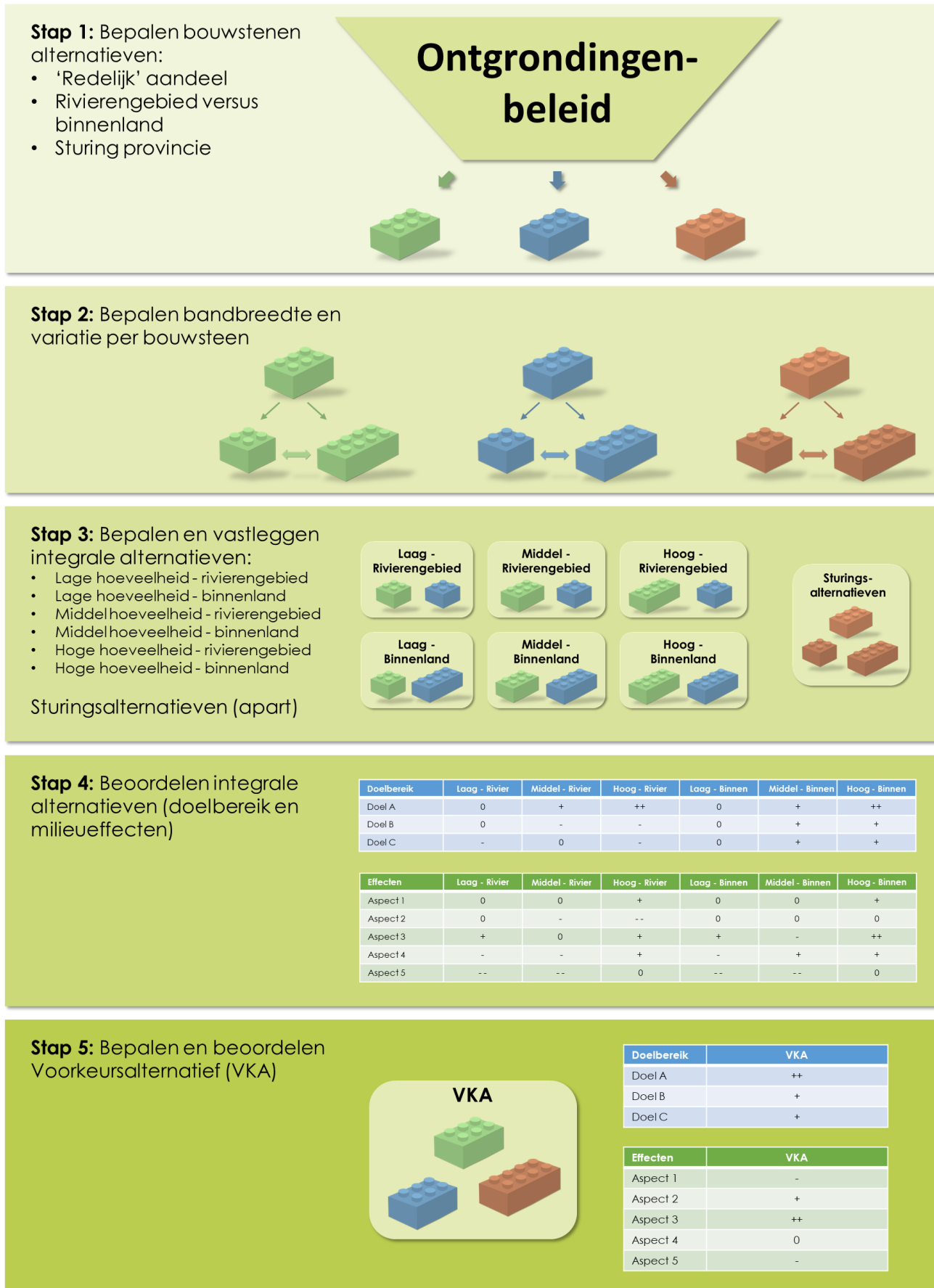
1. Lage hoeveelheid – rivierengebied
2. Lage hoeveelheid – binnenland
3. Middel hoeveelheid – rivierengebied
4. Middel hoeveelheid – binnenland
5. Hoge hoeveelheid – rivierengebied
6. Hoge hoeveelheid – binnenland

Deze zes alternatieven bestrijken gezamenlijk het volledige beleidsmatige speelveld: van terughoudend tot ambitieus in de hoeveelheid en van concentratie in het rivierengebied tot spreiding richting het binnenland. Per alternatief worden zowel het doelbereik (levering bouwgrondstoffen, bescherming van kwaliteiten, maatschappelijke meerwaarde, duurzaamheid) als de milieueffecten beoordeeld (zie hoofdstuk 5).

Waar relevant kunnen binnen deze alternatieven nadere varianten worden onderzocht. Of dit aan de orde is wordt in het kader van het planMER bepaald.

3.3 Referentiesituatie

De effecten van de alternatieven worden in het MER vergeleken met de referentiesituatie. Dit is de toekomstige situatie voor de provincie Gelderland in 2050, uitgaande van het vaststaande beleid, maar zonder het geactualiseerde ontgrondingenbeleid. In de referentiesituatie zijn ook de onderdelen van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid opgenomen die niet wijzigen ten opzichte van het bestaande beleid. Daarnaast houdt de referentiesituatie rekening met toekomstige autonome ontwikkelingen, zie paragraaf 4.2.



Figuur 3-1 Proces totstandkoming alternatieven en gebruik ervan in de planMER

4 Huidige situatie en autonome ontwikkelingen

4.1 Huidige situatie ontgroningen Gelderland

In de provincie Gelderland vindt met name winning van zand, klei en in mindere mate grind plaats. Deze grondstoffen worden toegepast voor maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, infrastructuur en waterveiligheid. De winning vindt plaats via zogenoemde primaire ontgroningen, waarbij de winning van bouwgrondstoffen het hoofddoel is. Daarnaast komen functionele ontgroningen voor, maar deze vallen buiten de actualisatie van het ontgroningenbeleid en worden daarom hier niet verder beschouwd.

Op basis van CBS-gegevens over de periode 2017–2023 levert Gelderland, exclusief winning uit Rijkswateren, gemiddeld de volgende hoeveelheden bouwgrondstoffen per jaar binnen Nederland:

- Klei: circa 1.146 miljoen kg per jaar (ongeveer 69% van de provinciale winningen in Nederland);
- Ophoogzand: circa 4.606 miljoen kg per jaar (ongeveer 35%);
- Beton- en metselzand: circa 6.883 miljoen kg per jaar (ongeveer 44%);
- Grind: circa 506 miljoen kg per jaar (ongeveer 11%).

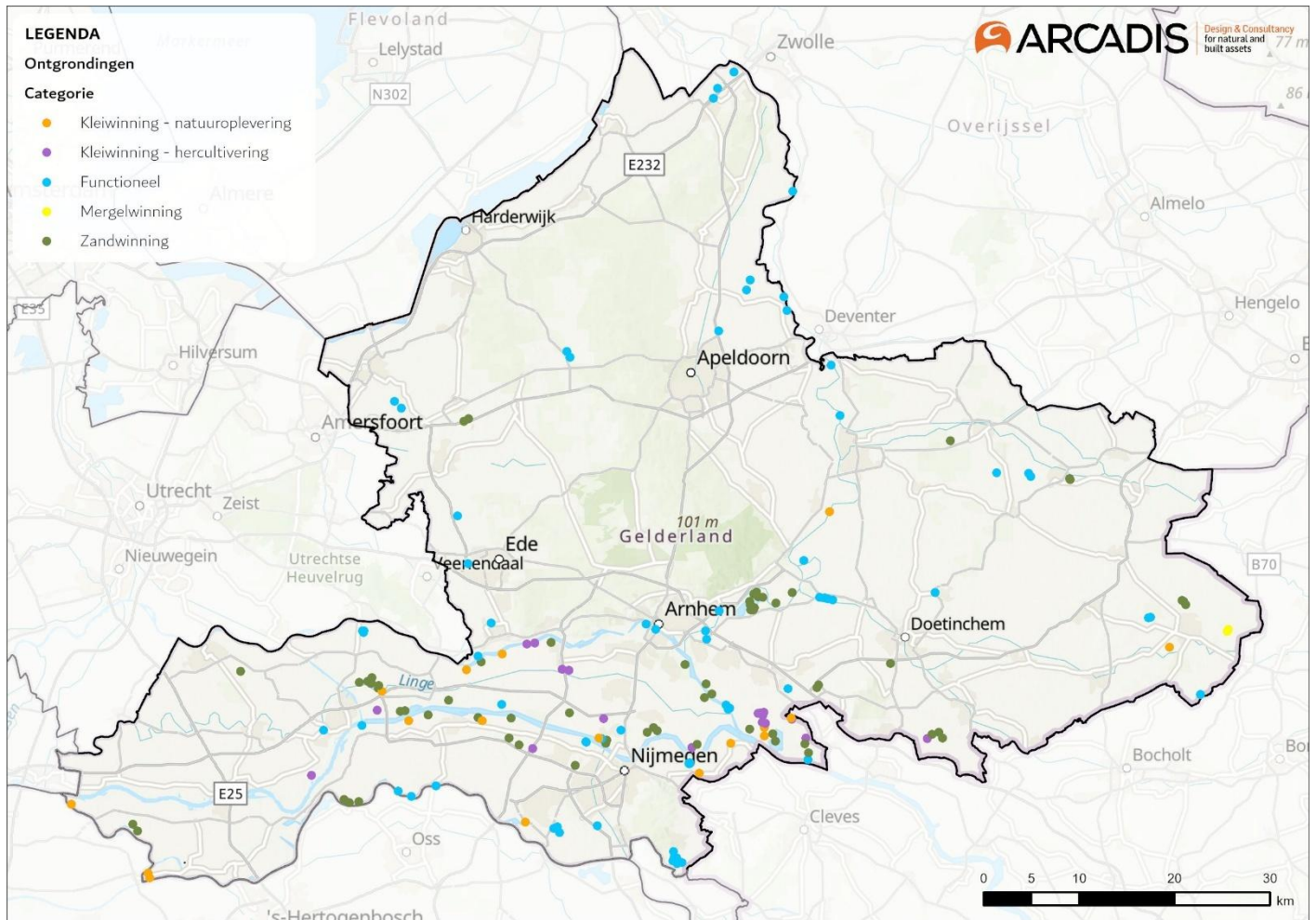
Hiermee behoort Gelderland, samen met Overijssel, Noord-Brabant en Limburg, tot de provincies die het merendeel van de bouwgrondstoffen in Nederland leveren. Het relatief hoge aandeel klei hangt samen met de grote oppervlakten rivierklei in het Gelderse rivierengebied. Grind komt in Gelderland slechts beperkt voor en wordt vaak als bijproduct bij zandwinning gewonnen.

4.1.1 Ruimtelijke spreiding en locaties van ontgroningen

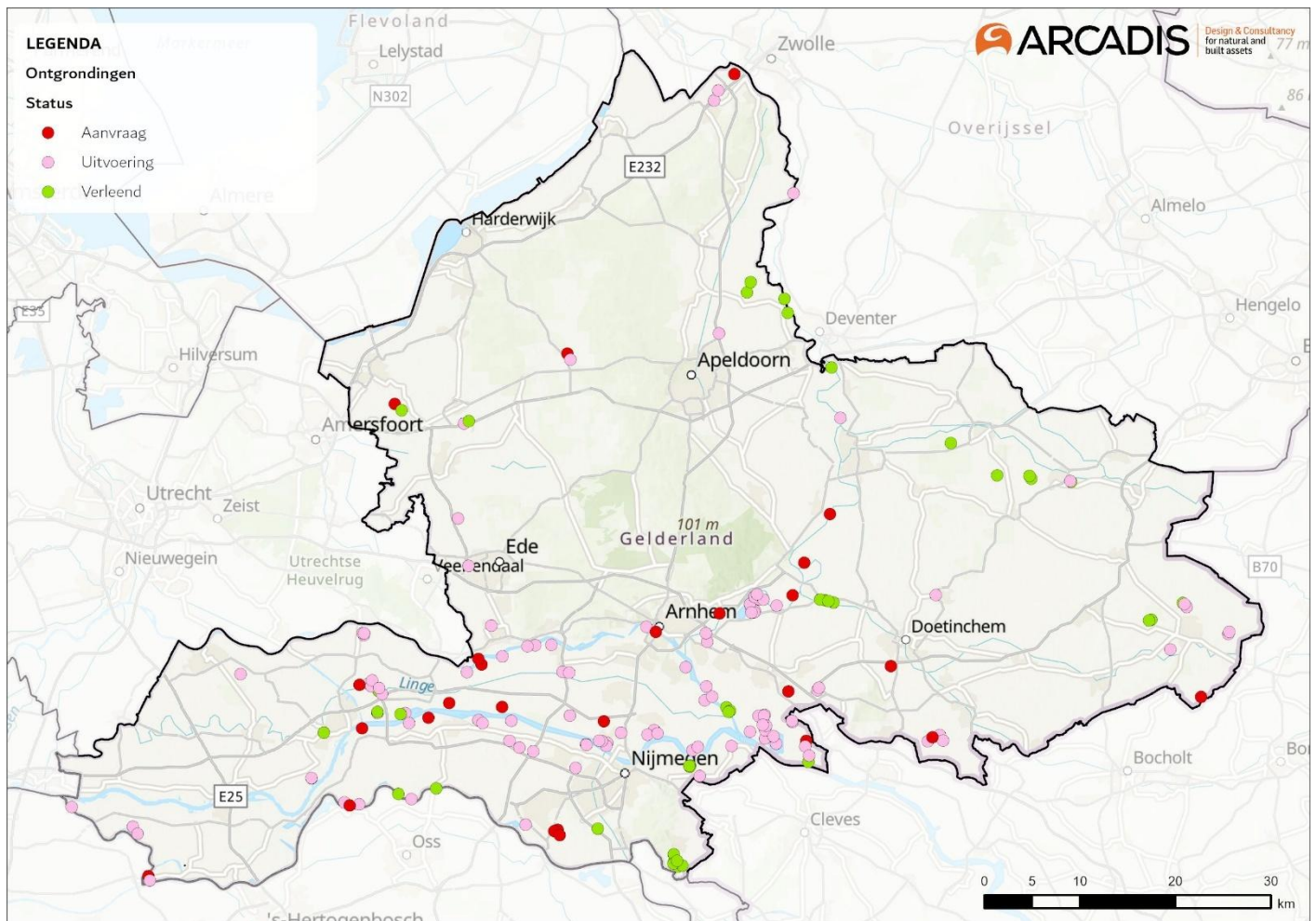
De huidige primaire ontgroningen in Gelderland zijn ruimtelijk niet gelijkmatig verdeeld. Het merendeel ligt in het rivierengebied langs de Rijn, Waal en IJssel. Dit is te verklaren door:

- de geologische aanwezigheid van geschikte zand- en kleilagen;
- goede transportmogelijkheden via de scheepvaart;
- de nabijheid van verwerkende industrie, zoals keramische bedrijven.

Daarnaast bestaan enkele binnendijkse ontgroningen, maar deze zijn beperkter in aantal en omvang. Een actueel overzicht van lopende, vergunde en historische ontgroningen, inclusief het type bouwgrondstof en de status van vergunningen, is beschikbaar via het [Geoportaal](#) van de provincie Gelderland (Provincie Gelderland; Geoportaal, 2018). Dit overzicht wordt in het planMER gebruikt als basis voor de analyse van cumulatie en ruimtelijke effecten. In Figuur 4-1 en Figuur 4-2 zijn kaarten met de huidige ontgroningen in de provincie Gelderland opgenomen.



Figuur 4-1 Kaart met de locaties van huidige ontgrondingen, waarbij de aard van de ontgroning is aangeduid met verschillende kleurmarkeringen (Provincie Gelderland; Geoportaal, 2018)



Figuur 4-2 Kaart met locaties van primaire en functionele ontgravingen in het rivierengebied, waarbij de status van de ontgrondingsvergunning is aangeduid met verschillende kleurmarkeringen (rood = aanvraag vergunning gedaan; roze = vergunning verleend en project is in uitvoering; groen = vergunning verleend maar nog niet gestart met uitvoering) (Provincie Gelderland; Geoportaal, 2018)

4.1.2 Huidige effecten van ontgravingen op de maatschappij

De huidige ontgravingen hebben aanzienlijke maatschappelijke effecten, zowel positief als negatief:

- Positieve effecten
 - Levering van essentiële bouwgrondstoffen voor woningbouw, infrastructuur en waterveiligheid;
 - Kansen voor natuurontwikkeling, recreatie en landschappelijke herinrichting in de eindsituatie;
 - Economische betekenis voor regionale bedrijvigheid en werkgelegenheid.
- Negatieve en aandachtspunten
 - Grote ruimtelijke impact: ontgravingen zijn eenmalig en onomkeerbaar en leiden tot blijvende landschappelijke veranderingen (zoals diepe plassen);
 - Druk op omgevingskwaliteiten zoals landschap, landbouwbodems, natuur en archeologie, met name bij cumulatie in het rivierengebied;
 - Hinder en overlast voor omwonenden tijdens de uitvoeringsfase (verkeer, geluid, stof);

Deze effecten, gecombineerd met de verwachte toename van aanvragen voor ontgravingen, leiden tot toenemende maatschappelijke en bestuurlijke spanning, met name bij grootschalige ontgrondingsinitiatieven. Ze vormen daarmee een belangrijke aanleiding voor de actualisatie van het ontgravingenbeleid.

4.2 Autonome ontwikkelingen met betrekking tot ontgrondingen

De referentiesituatie (zie paragraaf 3.3) wordt mede bepaald door een aantal autonome maatschappelijke, ruimtelijke en beleidsmatige ontwikkelingen die zich naar verwachting zullen voortzetten, onafhankelijk van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de vraag naar ontgrondingen, de context van beleidskeuzes en de aard en omvang van milieueffecten.

4.2.1 Vraag naar bouwgrondstoffen

Een belangrijke autonome ontwikkeling is de blijvend hoge vraag naar bouwgrondstoffen voor maatschappelijke opgaven zoals:

- woningbouw;
- aanleg en renovatie van infrastructuur;
- waterveiligheidsmaatregelen (dijkversterking, rivierversuiming);
- klimaatadaptatie.

Als gevolg van de genoemde maatschappelijke opgaven blijft de vraag naar bouwgrondstoffen tot ten minste richting 2050 relevant. Dit blijkt onder meer uit de Scenariostudie grondstoffenwinning (Witteveen+Bos en EIB, 2023) die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft laten uitvoeren. Hierbij wordt stijging verwacht voor klei (5-50%) en ophoogzand (10-50%). Een daling wordt verwacht voor industriezand/beton- en metselzand (10-35%) en grind (30-40%). Ook bij verdere inzet op circulair bouwen blijft er behoefte aan primaire grondstoffen, onder meer vanwege de waterveiligheidsopgave en de specifieke kwaliteitseisen die aan grondstoffen voor de waterveiligheidsopgave worden gesteld. Deze vraagontwikkeling vormt een autonome drukfactor die, ook zonder beleidsactualisatie, leidt tot blijvende initiatieven voor ontgrondingen in Gelderland.

4.2.2 Ontwikkelingen richting circulariteit

Parallel aan de blijvende vraag naar grondstoffen vindt een geleidelijke toename van circulariteit plaats in de bouw- en infrasector. In het Bouwmaterialenakkoord (november 2025) is afgesproken dat het grondstoffengebruik in 2035 15% lager is dan in 2016. Tevens is afgesproken dat het aandeel duurzame biobased grondstoffen en secundaire grondstoffen binnen het grondstoffengebruik in 2035 minimaal 55% is. Het uiteindelijke landelijke beleidsdoel blijft om in 2050 volledig circulair te zijn in Nederland.

Afname van winning van primaire bouwstoffen en meer circulair werken is een forse ambitie en om meerdere redenen geen eenvoudige opgave. De Scenariostudie grondstoffenwinning (Witteveen+Bos en EIB, 2023) geeft het volgende beeld: houtbouw kan vraag naar kalkzandsteen met ongeveer 4% en naar grind/ zand/ klei met ongeveer 1-2% verminderen, en vergroting van hergebruik van betongranulaat kan de grindvraag met ongeveer 18-39% verminderen, afhankelijk van het scenario.

Voor met name de infra- en waterveiligheidssector heeft de Provincie beleid ontwikkeld gericht op het voorkomen van winning van primaire grondstoffen door vrijkomende grond (zijnde geen bouwstof) zoveel mogelijk her te gebruiken. Dit loopt via het provinciale programma Grip op Grond Gelderland (GROG), waarin wordt gestuurd op beter inzicht in vraag en aanbod van grond, het delen van kennis en het stimuleren van secundair gebruik van zand en klei. Deze ontwikkeling vindt ook plaats zonder de actualisatie van het ontgrondingenbeleid en maakt daarom onderdeel uit van de referentiesituatie.

De mate waarin de circulariteitsambities daadwerkelijk leiden tot een substantiële reductie van primaire winning blijft onzeker en is mede afhankelijk van marktontwikkelingen, technische mogelijkheden en economische voorwaarden.

4.2.3 Toenemende ruimtedruk en ontwikkelingen langs de rivieren

Een dominante autonome ontwikkeling is de toenemende ruimtedruk in het rivierengebied. Hier komen meerdere nationale en regionale opgaven samen, waaronder:

- het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP);
- het programma Ruimte voor de Rivier 2.0 (RvdR 2.0);
- natuurontwikkeling en verbetering van waterkwaliteit;
- reserveringen voor toekomstige rivierkundige maatregelen.

Deze ontwikkelingen leiden tot ruimtelijke claims die, ook zonder beleidsactualisatie, de beschikbare ruimte voor ontgrondingen beperken of sturen. Tegelijkertijd ontstaat in sommige gevallen een koppeling tussen riviermaatregelen en ontgrondingen, waarbij grondstoffen vrijkomen of ontgrondingen bijdragen aan water- en natuurdoelen. De cumulatie van ingrepen langs de rivieren is daarmee een belangrijk aandachtspunt.

4.2.4 Ontwikkelingen rondom Natura 2000, Natuurherstelverordening, GNN en KRW

Ook het natuur- en waterkwaliteitsbeleid ontwikkelt zich autonoom door. Bescherming en herstel van Natura 2000-gebieden, het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW) worden steeds nadrukkelijker betrokken bij ruimtelijke besluitvorming. Onder meer vanwege de Natuurherstelverordening (zie paragraaf 2.3). Dit leidt tot strengere eisen aan activiteiten die invloed kunnen hebben op natuur, hydrologie en waterkwaliteit. Ook zonder actualisatie van het ontgrondingenbeleid zullen deze ontwikkelingen invloed hebben op:

- de vergunbaarheid van nieuwe ontgrondingen;
- de voorwaarden waaronder ontgrondingen kunnen plaatsvinden;
- de benodigde mitigerende en compenserende maatregelen voor ontgrondingen.

4.2.5 Maatschappelijke perceptie en publieke opinie

Een belangrijke autonome ontwikkeling betreft de veranderende maatschappelijke perceptie van grootschalige ontgrondingen en de daaraan gerelateerde activiteiten. In de afgelopen jaren is sprake van een toegenomen maatschappelijke en politieke gevoeligheid rondom het ontstaan en het gebruik van diepe zandwinplassen, met name wanneer deze na de winning worden (of lijken te worden) ingezet voor het toepassen of bergen van grond- en baggerspecie van elders.

Landelijk kreeg deze problematiek extra aandacht na een uitzending van Zembla over het verondiepen van diepe plassen met (licht) verontreinigde bagger en een restproduct van de asfalt productie genaamd granuliet. Deze discussies hebben geleid tot verminderd vertrouwen bij omwonenden en maatschappelijke organisaties over wat er precies in voormalige zandwinplassen terecht komt en welke effecten dit heeft op mens, natuur en waterkwaliteit (H2OWaternetwerk, 2025).

In reactie op deze maatschappelijke onrust heeft het kabinet in november van 2025 in een kamerbrief aangekondigd het beleid rond het verondiepen van diepe plassen te willen herijken. Daarbij is expliciet benoemd dat de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen en het gebrek aan regie en transparantie hebben bijgedragen aan het wantrouwen in de omgeving. Als onderdeel van deze beleidsontwikkeling heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aangegeven met IPO te verkennen of provincies een nadrukkelijker regierol krijgen bij het verondiepen van diepe zandwinplassen met licht verontreinigde bagger en grond.

Hoewel het verondiepen van plassen juridisch en beleidsmatig een andere activiteit is dan ontgraving en daarmee buiten het bereik van het ontgrondingenbeleid valt, werkt de maatschappelijke beeldvorming hierover door in de beoordeling en acceptatie van nieuwe ontgrondingsinitiatieven. In de publieke opinie worden ontgrondingen, diepe plassen en het latere gebruik daarvan vaak als één samenhangend proces gezien. Hierdoor kan weerstand tegen het verondiepen van plassen ook leiden tot weerstand tegen nieuwe zand- en kleiwinningen, zelfs wanneer deze plaatsvinden binnen geldende wet- en regelgeving.

Deze ontwikkeling van de maatschappelijke perceptie rond ontgrondingen heeft meerdere effecten die relevant zijn voor het planMER:

- Een groeiende maatschappelijke weerstand tegen grootschalige en onomkeerbare ingrepen in het landschap;
- Toenemende nadruk op transparantie, participatie en vroegtijdige betrokkenheid van de omgeving;
- Scherpere aandacht voor cumulatieve effecten en voor het langetermijngebruik en beheer van ontgrondingslocaties;
- Bestuurlijke en beleidsmatige druk om duidelijker keuzes te maken over waar ontgrondingen wenselijk zijn en waar niet; mede omdat er gemeenten zijn die (overwegen om) een complete uitsluiting van ontgrondingen vast te leggen in de gemeentelijke omgevingsplannen.

Deze autonome maatschappelijke ontwikkeling vormt een belangrijke achtergrond voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid en onderstreept het belang van een planMER waarin beleidskeuzes, alternatieven en hun effecten op de fysieke leefomgeving op een inzichtelijke en navolgbare wijze worden afgewogen.

5 Beoordelingskader en methodiek

In het planMER wordt onderscheid gemaakt tussen de beoordeling van het doelbereik van de te onderzoeken alternatieven (zie paragraaf 5.1) en de beoordeling van de (milieu)effecten van deze alternatieven (zie paragraaf 5.2). Op deze wijze geeft het planMER niet alleen inzicht in de milieugevolgen van beleidskeuzes, maar ook in de mate waarin met de verschillende alternatieven de doelen van het geactualiseerde ontgrondingenbeleid kunnen worden bereikt. Het doelbereik en de milieueffecten worden in samenhang beschouwd, maar afzonderlijk geanalyseerd om dubbeltelling te voorkomen. Verder is in dit hoofdstuk toegelicht welk detailniveau wordt gehanteerd en hoe de effecten worden gevisualiseerd (zie paragraaf 5.3), en welke inhoudelijke eisen er gelden voor het planMER (zie paragraaf 5.4).

5.1 Doelbereik

In het PlanMER wordt kwalitatief (waar mogelijk onderbouwd met kwantitatieve gegevens, bijvoorbeeld via GIS-analyses) onderzocht in welke mate de verschillende alternatieven een bijdrage leveren aan de doelen van het te actualiseren ontgrondingenbeleid (het doelbereik). Bij de beoordeling van het doelbereik wordt in het planMER onderscheid gemaakt tussen de hoofddoelstellingen en enkele neven-doelen. Hieronder zijn deze doelen toegelicht.

5.1.1 Hoofddoelstellingen

De hoofddoelstellingen van het te actualiseren ontgrondingenbeleid zijn:

- **Bijdragen aan de nationale behoefte aan bouwgrondstoffen ('redelijk aandeel')**
Het beleid moet mogelijk maken dat Gelderland een redelijke bijdrage levert aan de nationale bouwgrondstoffenvoorziening, passend bij de beschikbare voorraden en de maatschappelijke opgaven, zonder onevenredige afwenteling op de leefomgeving, zie ook paragraaf 2.2.1 en 3.1.1.
- **Beschermen van gebiedskwaliteiten in de fysieke leefomgeving**
Het beleid moet waarborgen dat ontgrondingen niet plaatsvinden op locaties waar aanwezige bijzondere gebiedskwaliteiten onomkeerbaar en onaanvaardbaar worden aangetast en dat in overige gebieden voldoende voorwaarden kunnen worden gesteld ter bescherming van natuur, landschap, bodem, water, erfgoed en landbouw, zie ook paragraaf 2.2.3.

5.1.2 Neven-doelen

Naast de hoofddoelstellingen worden in het planMER ook de volgende neven-doelen betrokken bij de beoordeling van het doelbereik:

- **Creëren en borgen van maatschappelijke meerwaarde**
Het beleid moet mogelijkheden bieden om bij ontgrondingen structureel maatschappelijke meerwaarde te realiseren via eindinrichting, beheer en koppeling aan andere gebiedsopgaven, zie paragraaf 2.2.4.
- **Sturen op duurzaamheid van ontgrondingen**
Het beleid moet instrumenten bieden om te sturen op duurzame uitvoering, bijvoorbeeld ten aanzien van veiligheid en stabiliteit, effecten op het watersysteem, energiegebruik, emissies, transport en grondstoffenbeheer, zie paragraaf 2.2.5.

Deze neven-doelen zijn expliciet onderdeel van het afwegingskader van het ontgrondingenbeleid en worden daarom als zelfstandig beoordelingsonderdeel meegenomen bij het doelbereik.

5.2 Beoordelingskader (milieu)effecten

Naast het doelbereik worden in het planMER de milieueffecten van de alternatieven in beeld gebracht. Het gaat hierbij om de effecten op de fysieke leefomgeving die kunnen optreden als gevolg van de beleidskeuzes die de alternatieven mogelijk maken.

Het beoordelingskader voor milieueffecten sluit aan bij de te beschermen gebiedskwaliteiten en duurzaamheidsaspecten uit het afwegingskader. Er is bewust sprake van enige overlap met het doelbereik; bij de uitwerking in het planMER wordt er echter op toegezien dat effecten niet dubbel worden beoordeeld, maar steeds vanuit hun eigen invalshoek worden beschouwd.

Tabel 5.1 Beoordelingskader (milieu)effecten

Aspect	Criteria
Aardkundige waarden	<ul style="list-style-type: none"> • Behoud van unieke geomorfologische kenmerken • Mate van verstoring van bodemstructuren
Archeologisch erfgoed	<ul style="list-style-type: none"> • Risico op aantasting van archeologische vindplaatsen (aanwezigheid en bescherming van erfgoed)
Cultuurhistorisch erfgoed	<ul style="list-style-type: none"> • Impact op zichtbare cultuurhistorische elementen • Behoud van historische structuren
Grond- en oppervlaktewater	<ul style="list-style-type: none"> • Mate van beïnvloeding van grondwaterkwaliteit en -kwantiteit (grondwaterstanden en -stromen, waaronder infiltratie en kwel) • Beïnvloeding van oppervlaktewater (kwaliteit en kwantiteit) • Invloed op bescherming van drinkwaterbronnen
Landbouw	<ul style="list-style-type: none"> • Effect op agrarisch gebruik
Natuur, biodiversiteit, ecologische waarden	<ul style="list-style-type: none"> • Effect op beschermde natuurgebieden (N2000, GNN, GO, ganzenrustgebieden, weidevogelgebieden, natte landnatuur en oude bosgroeiplaatsen) • Verstoring van ecologische verbindingen • Beïnvloeding beschermde soorten • Beïnvloeding houtopstanden
Paleontologische waarden	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed op blootlegging en bescherming van fossielen (behoud van paleontologische vindplaatsen).
Landschappelijke kernkwaliteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Effect op landschappelijke samenhang • Verandering van karakteristieke landschapsstructuren
Toekomstbestendig riviersysteem	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed op waterveiligheid en waterhuishouding • Risico op erosie en overstroming • Invloed op ruimte om toekomstige riviermaatregelen uit te kunnen voeren
Duurzaamheidsaspecten van de ontgroning	<ul style="list-style-type: none"> • Veiligheid en stabiliteit: risico op instabiliteit waterkeringen • Effecten op watersysteem: verandering in waterstromen en afgeleide effecten voor (funderingen van) gebouwen, infrastructuur, landbouw etc. • Veiligheid transport: risico's bij aan- en afvoer • Emissies, energie, geluid en trillingen: mate van uitstoot en hinder; • Uitvoeringsperiode: duur en intensiteit van werkzaamheden • Grondstoffenbeheer: efficiënt gebruik en hergebruik van materialen
Economische aspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Werkgelegenheidseffecten • Bijdrage aan lokale economie
Recreatie en toerisme	<ul style="list-style-type: none"> • Impact op recreatie- en toeristische mogelijkheden • Toegankelijkheid en beleving van het gebied

5.3 Detailniveau en visualisatie

5.3.1 Beoordeling referentiesituatie

De referentiesituatie (zie paragraaf 3.3) bestaat uit het doortrekken van fysieke autonome trends en ontwikkelingen op de huidige situatie. Aan de hand van recente bronnen worden in het planMER de huidige situatie en referentiesituatie voor de belangrijkste thema's in beeld gebracht. Zowel de huidige situatie als de referentiesituatie zal kwalitatief worden beschreven en beoordeeld op een schaallat, zoals getoond in Figuur 5-1. Dit wordt gedaan op basis van literatuur en expert judgement. In het planMER worden de effecten van de te onderzoeken alternatieven vergeleken met deze referentiesituatie.

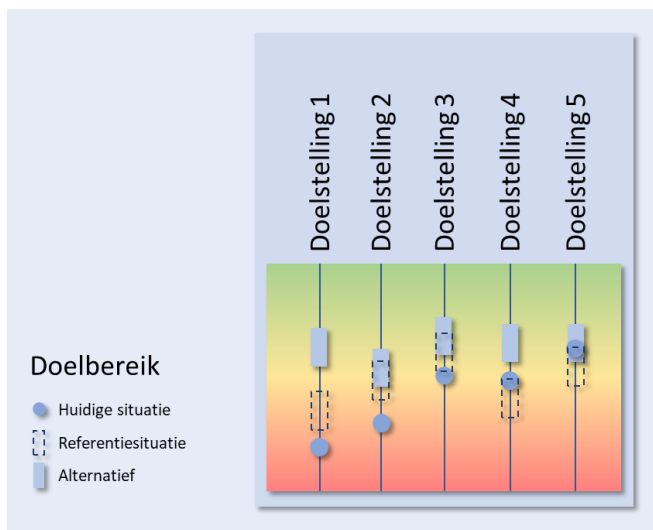
5.3.2 Beoordeling alternatieven

Voor de te onderzoeken alternatieven (zie paragraaf 3.2) wordt voor alle criteria uit het beoordelingskader kwalitatief onderzocht welke effecten kunnen worden verwacht. Deze effecten worden gebaseerd op literatuur en expert judgement, waar mogelijk ondersteund met enkele kwantitatieve (GIS-)analyses. Ook deze effecten worden beoordeeld op een schaal, zoals getoond in Figuur 5-1.

5.3.3 Visualisatie doelbereik en effecten

De effectbepaling in een planMER gaat, gezien het abstractieniveau, altijd gepaard met onzekerheden. Het doelbereik en de effecten worden in het planMER daarom gevisualiseerd met behulp van 'schuifjes', die de onzekerheid ten aanzien van de te behalen doelen aangeven. In Figuur 5-1 is een fictief voorbeeld opgenomen van de wijze waarop de (onzekerheid in de) effectbepaling zal worden gevisualiseerd.

In de figuur voor het doelbereik is gevisualiseerd waar de situatie in de provincie (huidige situatie) op dit moment staat ten opzichte van het doel, waar de situatie naar verwachting zal staan in het zichtjaar van het planMER (bv. 2050, referentiesituatie) en waar de situatie zal komen te staan met de beleidsmaatregelen uit een te onderzoeken alternatief. De verticale positie van de stip (huidige situatie) en de schuifjes (referentie en alternatief) zeggen iets over de afstand tot het doel. Hoe hoger het schuifje, hoe meer het doel in zicht komt. Op deze manier is zowel zichtbaar wat de bijdrage van het alternatief is ten opzichte van de referentiesituatie, als de mate waarin de doelen in beeld komen met de maatregelen uit het alternatief. De onzekerheden zijn daarbij gevisualiseerd door de hoogte van de schuifjes zelf. De milieueffecten worden op eenzelfde manier gevisualiseerd. Daarbij is er geen sprake van een te behalen doel, maar is een beoordeling gegeven van de huidige staat voor het betreffende criterium en de invloed daarop als gevolg van de referentiesituatie en het alternatief.



Figuur 5-1 Fictief voorbeeld visualisatie doelbereik

5.4 Inhoud van het milieueffectrapport

De mer-procedure, zoals vastgelegd in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit heeft tot doel dat het milieubelang vroegtijdig en volwaardig wordt meegenomen in de besluitvorming. De inhoudelijke eisen aan het planMER zijn vastgelegd in artikel 11.3 van het Omgevingsbesluit. De inhoud van het planMER kijkt breed naar omgevingseffecten. Het planMER bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, ook gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden en de inhoud van het plan of programma. Het planMER bevat in ieder geval de volgende informatie:

- Een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's;
- De relevante aspecten van de bestaande staat of kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- De milieukeurmerken van gebieden waarvoor de effecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn;

- Alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt;
- Een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau en andere milieuoverwegingen zijn betrokken bij het plan of programma, voor zover zij relevant zijn voor het plan of programma;
- Een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven, met inbegrip van een beoordeling van die milieueffecten;
- De voorgenomen maatregelen om die aanzienlijke nadelige milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk te compenseren;
- Een motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieueffecten zijn vastgesteld en beoordeeld, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden, zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis;
- Een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen; en
- Een niet-technische samenvatting van de op grond van de voorgaande onderdelen verstrekte informatie.

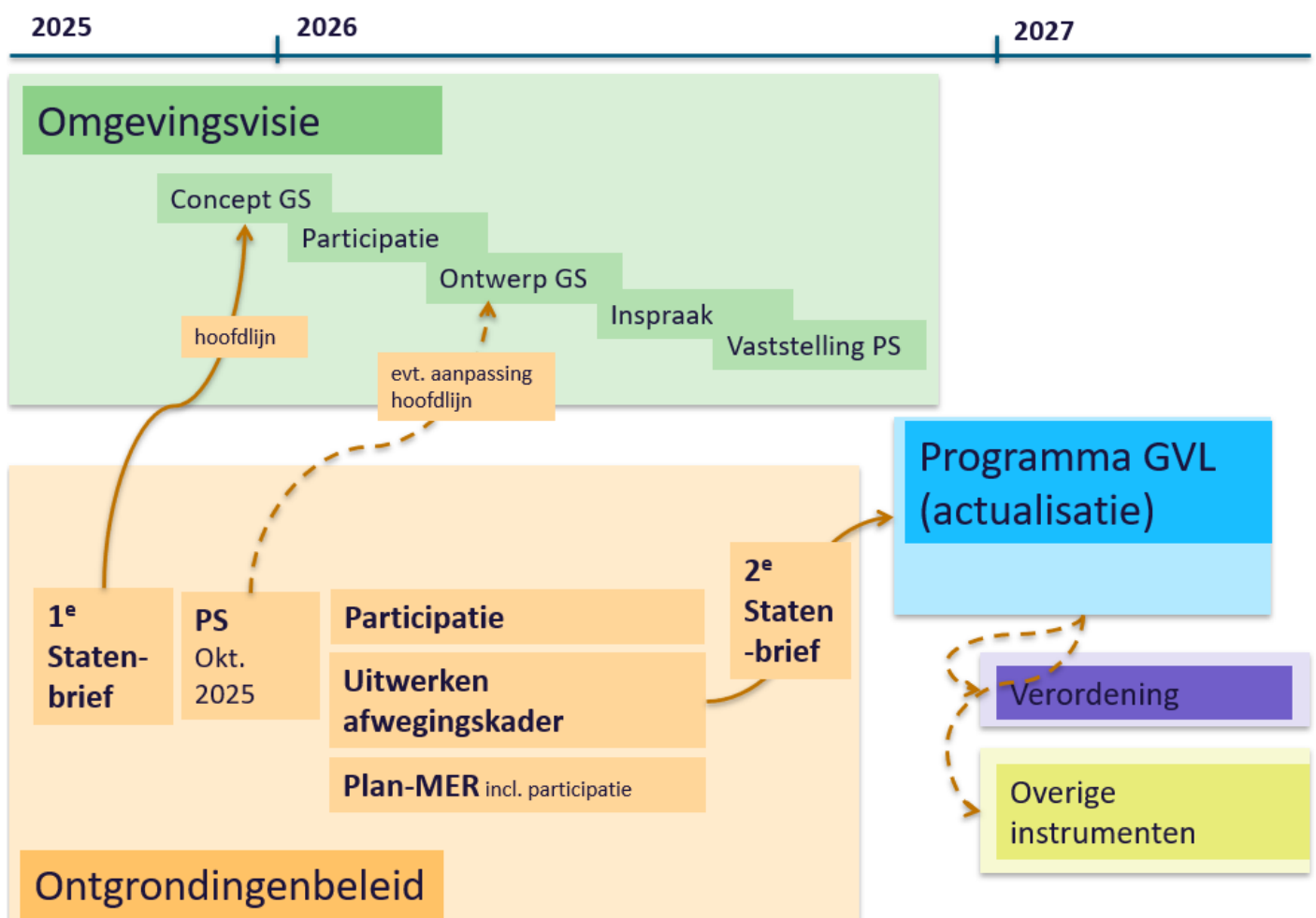
6 Vervolgproces en procedure

Dit hoofdstuk beschrijft het vervolgproces voor de actualisatie van het ontgrondingenbeleid, de planning, de wijze waarop belanghebbenden worden betrokken, en de te doorlopen mer-procedure.

6.1 Planning en proces

Het schema in Figuur 6-1 illustreert de dienende rol van het PlanMER binnen de beleidsontwikkeling: het PlanMER loopt parallel aan het uitwerken van het afwegingskader voor het ontgrondingenbeleid welke input zal bieden voor de Omgevingsvisie en het programma GVL. Belangrijke mijlpalen vanuit de mer-procedure zijn:

- Terinzagelegging NRD – Q2 2026
- Terinzagelegging planMER – Q4 2026



Figuur 6-1 Schematische weergave van de samenhang tussen de actualisatie van het ontgrondingenbeleid, de mer-procedure, de provinciale Omgevingsvisie en het programma Gezonde Veilige Leefomgeving

6.2 Participatie belanghebbenden

Participatie speelt een belangrijke rol bij de actualisatie van het ontgrondingenbeleid en het opstellen van het planMER. Ontgrondingen raken uiteenlopende maatschappelijke belangen en opgaven, waardoor een zorgvuldige betrokkenheid van belanghebbenden noodzakelijk is.

Belanghebbenden worden betrokken door de provincie via overleg en gesprekken met stakeholders, zoals brancheorganisaties, gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en andere betrokken partijen. Daarbij zijn er in iedere mer-procedure openbare participatie en inspraakmomenten, waaronder de terinzagelegging van deze NRD en het ontwerp-PGVL met het planMER.

6.2.1 Wilt u reageren op de Notitie Reikwijdte en Detailniveau?

U kunt gedurende zes weken (van vrijdag 24 april tot en met donderdag 4 juni) een reactie indienen op de inhoud van deze NRD. Dit kan op de volgende manieren:

- Dien uw reactie in via de website via deze link www.gelderland.nl/beleid-ontgrondingen
- U kunt een reactie indienen bij de Provincie Gelderland via post@gelderland.nl onder vermelding van “Notitie Reikwijdte en Detailniveau ontgrondingenbeleid” en zaaknummer 2026-005096.
- U kunt ook een reactie indienen via een brief, Postbus 9090, 6800 GX Arnhem, onder vermelding van “Notitie Reikwijdte en Detailniveau ontgrondingenbeleid” en zaaknummer 2026-005096.
- Als u mondeling uw inspraakreactie wilt geven, kunt u binnen de genoemde termijn telefonisch contact opnemen met het Provincieloket via 026-359 99 99, onder vermelding van “Notitie Reikwijdte en Detailniveau ontgrondingenbeleid” en zaaknummer 2026-005096.

6.2.2 Wat gebeurt er met uw reactie?

De binnengekomen reacties worden verwerkt in een reactienota. Alle indieners ontvangen deze nota. Hierin kunt u lezen of uw reactie heeft geleid tot een aanpassing van de scope van het onderzoek van het planMER.

Ook vragen wij advies aan de onafhankelijke commissie voor de milieueffectrapportage. Wij zullen dit advies samen met de ingediende zienswijzen, verwerken in de milieueffectrapportage. Een ontwerpversie van het ontgrondingenbeleid en het milieueffectrapport zullen ook weer ter inzage worden gelegd voor zienswijzen.

6.3 Mer-procedure

De mer-procedure is gekoppeld aan de planprocedure van de actualisatie van het ontgrondingenbeleid in het Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving. Dit betekent dat het PlanMER moet worden opgesteld voordat de vaststelling van het nieuwe ontgrondingenbeleid in het Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving kan plaatsvinden. Met het doorlopen van de mer-procedure moet worden gegarandeerd dat het milieubelang vroegtijdig en volwaardig wordt meegewogen in de besluitvorming. Dit is wettelijk geregeld in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit, waarin de Europese regelgeving over milieueffectrapportages is doorvertaald. De in de mer-procedure te nemen stappen zijn:

- **Reikwijdte en detailniveau bepalen.** Het bevoegd gezag moet de reikwijdte en detailniveau van het MER bepalen, in dit geval via onderhavige NRD. In de NRD staat waar het plan over gaat en wat de locatie is. Ook staat in de notitie wat de te verwachten relevante milieuthema's zijn dit in het planMER onderzocht zullen worden. Verder staat in de NRD met welk detailniveau het onderzoek uitgevoerd wordt ;
- **Zienswijzen en terinzagelegging.** Voor het verkrijgen van zienswijzen wordt de NRD door het bevoegd gezag ter inzage gelegd;
- **Raadpleging en advies reikwijdte en detailniveau.** Het bevoegd gezag vraagt de wettelijke adviseurs een advies over reikwijdte en detailniveau. Het bevoegd gezag zal ook de Commissie mer om advies vragen over de NRD;
- **Opstellen MER.** Bij het doorlopen van de mer-procedure wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. Dit MER wordt gebruikt bij het opstellen van het (ontwerp)programma. Zie paragraaf 5.4 voor de inhoudsvereisten aan het MER;
- **Terinzagelegging van het MER, samen met het ontwerp programma.** Bij het doorlopen van de mer-procedure wordt:
 - het MER ter inzage gelegd, samen met het ontwerp van de aanvulling van het Gelders Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving;

- eenieder in de gelegenheid gesteld zienswijzen over het MER en het ontwerp van het aangepaste Gelders Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving naar voren te brengen;
- **Advies Commissie mer.** Het bevoegd gezag wint advies in over het MER bij de landelijke onafhankelijke Commissie voor de milieueffectrapportage. De beschikbare termijn voor de advisering door de Commissie mer is in principe gelijk aan de termijn voor het verkrijgen van zienswijzen, maar de Commissie mer kan ook gevraagd worden om de zienswijzen mee te nemen in haar advies;
- **Besluit, motivering en bekendmaking.** Het plan of besluit wordt pas vastgesteld door het bevoegd gezag als de mer-procedure tot aan deze stap correct en volledig is doorlopen en de gegevens in het MER redelijkerwijs aan het uiteindelijke plan of besluit ten grondslag kunnen worden gelegd. In het plan moet het bevoegd gezag onder meer ingaan op:
 - Hoe rekening is gehouden met het MER en de aanzienlijke milieueffecten van het plan of programma. En maatregelen om die te vermijden;
 - Monitoringsmaatregelen;
 - Het advies van de Commissie mer;
 - De ingediende zienswijzen op het ontwerp en het MER;
- **Bezwaar en beroep (niet relevant voor een programma).** De mogelijkheden om bezwaar te kunnen maken en beroep aan te kunnen tekenen tegen het vastgestelde plan of tegen het besluit volgen uit de wettelijke bepalingen waarin de betreffende moeder- of basisprocedure is vastgelegd. Tegen het Gelders Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving kan geen beroep worden ingesteld;
- **Monitoring.** Na vaststelling van een mer-plichtig plan of het nemen van een mer-plichtig besluit moet het betreffende bevoegd gezag de daadwerkelijke milieugevolgen van de uitvoering van de voorgenomen activiteit onderzoeken. In het planMER staan de voorgenomen monitoringsmaatregelen. Deze moet het bevoegd gezag ook in het plan of programma opnemen. Het bevoegd gezag mag daarvoor bestaande monitoringsmiddelen gebruiken. De resultaten van de monitoring moet het bevoegd gezag elektronisch beschikbaar stellen. Het bevoegd gezag neemt eventueel passende maatregelen om onvoorziene nadelige milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

De stappen uit de mer-procedure zijn schematisch toegelicht in Figuur 6-2.

Hoe werkt de mer-procedure?

In deze infographic schetsen we hoe de mer-procedure vaak verloopt. Niet alle stappen zijn altijd verplicht, zie hierover de uitleg op onze pagina: [Wat is milieueffectrapportage?](#)



Figuur 6-2 Stappen in de mer-procedure, bron: Commissie mer

Bijlage A Begrippen en afkortingen

Begrip / afkorting	Toelichting
Afwegingskader	Samenhangend geheel van criteria (nut en noodzaak, bescherming van kwaliteiten, maatschappelijke meerwaarde en duurzaamheid) dat richting geeft aan de beoordeling van ontgrondingen en vergunningverlening.
Archeologisch erfgoed	Overblijfselen van menselijke activiteiten uit het verleden die zich in de bodem bevinden en niet hernieuwbaar zijn.
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving; algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet met regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving.
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving; algemene maatregel van bestuur onder de Omgevingswet met regels over omgevingskwaliteit en toetsingskaders voor vergunningverlening.
Bouwgrondstoffen	Primaire grondstoffen zoals zand, klei en grind die worden gewonnen voor toepassingen in de bouw, infrastructuur en waterveiligheid.
Circulariteit	Ontwikkeling waarbij het gebruik van primaire grondstoffen wordt verminderd door andere bouwmethoden, hergebruik van materialen, inzet van secundaire grondstoffen en biobased materialen.
Commissie mer	Onafhankelijke landelijke Commissie voor de milieueffectrapportage die het bevoegd gezag adviseert over de kwaliteit en volledigheid van het MER.
Detailniveau	Mate van uitwerking en diepgang waarmee effecten en alternatieven in het planMER worden onderzocht en beschreven.
Functionele ontgroning	Ontgroning waarbij het realiseren van een andere functie (bijvoorbeeld waterberging of natuurontwikkeling) het hoofdoel is en waarbij bouwgrondstoffen vrijkomen als neveneffect.
Ganzenrustgebied	In de Omgevingsverordening aangewezen rustgebied voor overwinterende ganzen, bedoeld om verstoring te beperken en voldoende foerageer- en rustmogelijkheden te behouden.
Gelderse Omgevingsvisie	Provinciale visie waarin de lange-termijnambities en strategische doelen voor de fysieke leefomgeving van Gelderland zijn vastgelegd.
GNN	Gelders Natuurnetwerk; samenhangend netwerk van natuurgebieden in Gelderland met als doel behoud en versterking van biodiversiteit.
GO	Groene Ontwikkelingszone; gebieden rondom het GNN waar ontwikkelingen mogelijk zijn mits deze bijdragen aan versterking van natuurwaarden.
GOV	Gelderse omgevingsverordening
GS	Gedeputeerde Staten; dagelijks bestuur van de provincie Gelderland en bevoegd gezag voor ontgrondingsvergunningen.
KRW	Kaderrichtlijn Water; Europese richtlijn die eisen stelt aan de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater.
MER	Milieueffectrapport; rapport waarin de milieueffecten van een plan, programma of project systematisch in beeld worden gebracht.
mer-beoordelingsplicht	Verplichting om te beoordelen of een activiteit of plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben en of een MER nodig is.
mer-plicht	Wettelijke verplichting om een MER op te stellen voor bepaalde plannen of projecten met potentieel aanzienlijke milieueffecten.
Moederprocedure	Plan- of besluitvormingsprocedure waaraan de mer-procedure is gekoppeld, in dit geval de vaststelling van het PGVL.

Begrip / afkorting	Toelichting
N2000 / Natura 2000	Europees netwerk van beschermde natuurgebieden die zijn aangewezen op grond van de Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn.
Natte landnatuur	Terrestrische (niet-openwater) natuur die afhankelijk is van een hoge grondwaterstand en/of (kwel-)waterinflow, zoals natte heide, blauwgraslanden, trilvenen en moerassen, inclusief de daarbij behorende beschermingszone in de Gelderse omgevingsverordening.
Natuurherstelverordening	Europese verordening (EU) 2024/1991 die lidstaten verplicht om natuur (ecosystemen, habitats en soorten) te herstellen en te verbeteren, met bindende tussendoelen voor 2030, 2040 en 2050 (met prioriteit voor Natura 2000-gebieden).
NRD	Notitie Reikwijdte en Detailniveau; document waarin wordt vastgelegd wat in het planMER wordt onderzocht, welke alternatieven worden meegenomen en met welk detailniveau.
Ontgroning	Alle werkzaamheden die de hoogteligging van een terrein verlagen. Of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd.
Omgevingswet	Nederlandse wet die regels bundelt voor de fysieke leefomgeving en sinds 1 januari 2024 van kracht is.
Omgevingsverordening	Provinciale verordening met juridisch bindende regels ter uitvoering van de Omgevingswet.
Oude bosgroeiplaatsen	Bossen met een lange historische continuïteit (in sommige gevallen teruggaand tot de Middeleeuwen). In Gelderland worden bestaande bossen als oude bosgroeiplaats beschouwd wanneer zij volgens de eerste kadastrale kaarten (1811-1832) al bebost waren.
PGVL	Gelders Programma Gezonde en Veilige Leefomgeving; provinciaal programma waarin beleidsuitwerkingen van de omgevingsvisie zijn opgenomen.
PlanMER	Milieueffectrapport op het niveau van een plan of programma, gericht op beleidskeuzes, alternatieven en strategische effecten.
Primaire ontgroning	Ontgroning waarbij de winning van bouwgrondstoffen het hoofddoel is.
Referentiesituatie	Toekomstige situatie zonder het geactualiseerde ontgroningenbeleid, inclusief vaststaand beleid en autonome ontwikkelingen, waarmee alternatieven worden vergeleken.
Redelijk aandeel	Beleidsmatig begrip voor de bijdrage die Gelderland levert aan de nationale bouwgrondstoffenvoorziening, passend bij marktontwikkelingen, voorraden en omgevingskwaliteiten.
RvdR 2.0	Ruimte voor de Rivier 2.0; nationaal programma gericht op waterveiligheid en ruimtelijke reserveringen langs de grote rivieren.
Verondiepen	Het verondiepen van ontgroningen houdt in dat bestaande diepe plassen, ontstaan door ontgroning, gedeeltelijk worden opgevuld met grond of andere materialen om ze minder diep te maken. Dit proces wordt vaak toegepast om ecologische waarde te herstellen, veiligheid te verbeteren of het gebied geschikt te maken voor een nieuwe functie, zoals natuurontwikkeling of recreatie.
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving; uitvoerende taken van de provincie bij toepassing en handhaving van regelgeving.
Weidevogelgebied	In de Omgevingsverordening aangewezen gebied dat van belang is voor broedende en opgroeiende weidevogels, gericht op het behouden en verbeteren van geschikt broed- en foerageerhabitat en het beperken van verstoring.
Zienswijze	Formele reactie van eenieder op een ontwerpbesluit of document dat ter inzage is gelegd.