



Reactienota Circulair Materialenplan (CMP)

Hoofddocument

December 2025

Inhoud

1. Inleiding en leeswijzer	4
2. Over het Circulair Materialenplan	4
2.1 Wat is het CMP?	4
2.2 Toetsingskaders	5
2.3 Totstanddkoming CMP	5
2.4 Vervolgstappen	6
3. Zienswijzen algemeen	6
3.1 Algemene punten voor verbetering	6
3.2 Vragen over het CMP.....	7
3.3 Presentatie en proces	7
4. Reactie op de zienswijzen	7
4.1 Bijzondere situaties.....	8
4.1.1 Afwijken en calamiteiten	8
4.1.2 Proefnemingen	8
4.1.3 Circulair materiaalgebruik	8
4.2 Verminderen grondstofgebruik	9
4.2.1 Grondstoffengebruik en afvalpreventie.....	9
4.3 Vervangen grondstoffen.....	9
4.3.1 Secundaire grondstoffen	9
4.3.2 ZZS en overige zorgstoffen	9
4.3.3 Afvalstof of niet-afvalstof	10
4.4 Verlengen levensduur.....	11
4.4.1 Reparatie en hergebruik.....	11
4.5 Verwerken materialen	11
4.5.1 Afvalscheiding	11
4.5.2 Mengen en Immobiliseren	11
4.5.3 Hoogwaardige verwerking	12
4.5.4 Thermische afvalverwerking	14
4.5.5 Storten of nuttig toepassen	15
4.5.6 Grensoverschrijdend transport.....	16
4.6 Materialen	16
4.6.1 Ketenplannen	16
4.6.2 Afvalplannen	18

5. Advies van de commissie mer	23
5.1 Reikwijdte van het MER	23
5.2 Te weinig gedetailleerd en te weinig kwantitatief uitgewerkt	24
6. Reactie op de uitvoeringstoetsen	25
6.1 HUF-toets ILT.....	25
6.2 Uitvoerbaarheidstoets RWS	27
7. Ambtshalve wijzigingen	28
8. Bijlage – Reactietabellen CMP.....	28

1. Inleiding en leeswijzer

Het ontwerp Circulair Materialenplan (CMP) heeft van 8 januari tot en met 18 februari 2025 ter inzage gelegen. In totaal zijn 158 zienswijzen ingediend. Deze reactienota geeft de hoofdpunten weer van de ingediende zienswijzen. De belangrijkste punten uit de ingediende zienswijzen worden in deze reactienota samengevat en van een reactie voorzien. In de bijlage is een gedetailleerd overzicht opgenomen van alle indieners van zienswijzen, evenals van alle zienswijzen en de reactie hierop.

Deze samenvattende reactienota is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 zet het raamwerk van het CMP uiteen. In hoofdstuk 3 worden de algemene zienswijzen op het CMP behandeld. Hoofdstuk 4 adresseert de zienswijzen op de verschillende onderdelen van het CMP, waaronder de onderwerpen en materialen (incl. afval- en ketenplannen). In hoofdstuk 5 komt het advies van de Commissie mer aan de orde. Hoofdstuk 6 bevat de bevindingen van de uitvoeringstoetsen van Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Tot slot wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de ambtshalve wijzigingen.

2. Over het Circulair Materialen Plan (CMP)

In dit hoofdstuk wordt kort toegelicht wat het CMP is, hoe het tot stand is gekomen en hoe de vervolgstappen eruit zullen zien na vaststelling.

2.1. Wat is het Circulair Materialen Plan?

In 2050 wil Nederland circulair zijn. In een circulaire economie gaan we zuinig en slim om met grondstoffen en producten. Producten en materialen worden hergebruikt, gerecycled en bij het maken van nieuwe producten worden gerecyclede materialen gebruikt. De inzet is dat dit resulteert in minder materiaalgebruik, met behoud van welvaart, werkgelegenheid en economisch verdienvermogen. De transitie naar een circulaire economie vermindert onze risicovolle strategische afhankelijkheden, stimuleert innovatie, draagt bij aan een schone leefomgeving en versterkt het concurrentievermogen van Nederland. Ook helpt het om klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en milieuvervuiling tegen te gaan.

Om dit voor elkaar te krijgen zetten we in op beleid dat zich richt op het wegnemen van belemmeringen, het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van ondernemers die circulaire impact maken. Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) beschrijft op welke manieren de Rijksoverheid wil bijdragen aan deze doelen en welke instrumenten hierbij worden ingezet. Het Circulair Materialenplan (CMP) is één van de instrumenten om een circulaire economie te bereiken.

Om dit voor elkaar te krijgen zetten we in op beleid dat zich richt op het wegnemen van belemmeringen, het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van ondernemers die circulaire impact maken. Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) beschrijft op welke manieren de Rijksoverheid wil bijdragen aan deze doelen en welke instrumenten hierbij worden ingezet. Het Circulair Materialenplan (CMP) is één van de instrumenten om een circulaire economie te bereiken.

Het CMP ondersteunt de transitie naar een circulaire economie via kennis en kaders voor overheden en bedrijven voor het gebruik van grondstoffen, het omgaan met afval en het verlenen van vergunningen. Het helpt bedrijven bij het maken van meer circulaire keuzes in hun bedrijfsvoering. En bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP bij het nemen van besluiten, het toezicht daarop en de handhaving ervan. Dit alles beoogt het CMP te doen op een praktische, informatieve én stimulerende manier. Zo is het CMP de brug tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk.

Het CMP is de opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Het LAP heeft vanaf 2003 gezorgd voor een duidelijk overzicht van de regels voor afvalbeheer, zodat er gemakkelijker een uniforme lijn door de verschillende bevoegde gezagen gevolgd kon worden. Het CMP zal dit blijven doen maar heeft ook een bredere blik. We zijn inmiddels alweer ruim 20 jaar verder en midden in de transitie van een lineaire economie naar een circulaire economie.

Het zwaartepunt van het LAP lag bij goed afvalbeheer en beschreef met name de verwerking van materialen in de afvalfase. In een circulaire economie wordt de waarde van grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk behouden en zorgvuldig (her)gebruikt, waardoor het einde van de levensduur van producten en materialen zo lang mogelijk wordt uitgesteld. Wanneer dit einde toch wordt bereikt, worden materialen zo hoogwaardig mogelijk gerecycled en resterende afvalstoffen zorgvuldig verwerkt met inachtneming van risico's voor mens en milieu. Het verbranden en storten wordt zoveel mogelijk voorkomen, maar blijft mogelijk voor afval dat niet op een andere manier kan worden verwerkt. Met het CMP wordt ook aandacht geschonken aan het geldende beleid voor de fasen voordat een materiaal afval wordt, denk aan het ontwerp, de productie en het (her)gebruik van materialen en producten.

2.2. Toetsingskaders

Het Circulair Materialenplan (CMP) speelt een belangrijke rol in de toepassing van nationale wet- en regelgeving. Wet- en regelgeving bepaalt wat wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden. Het CMP geeft waar nodig een toelichting op deze wet- en regelgeving. In sommige gevallen biedt het CMP ook kaders om bepaalde wetgeving verder in te vullen. Sommige wet- en regelgeving geldt direct, maar het kan voorkomen dat medeoverheden eerst een afweging moeten maken. Bijvoorbeeld via een vergunning. Het CMP voorziet bevoegde gezagen in die gevallen van concrete toetsingskaders voor het nemen van de besluiten.

In de Wet milieubeheer (Wm) is de verplichting vastgelegd dat bevoegde gezagen rekening moeten houden met het CMP wanneer zij besluiten nemen over afvalstoffen. Daarnaast geven de Omgevingswet en de Wm decentrale overheden bevoegdheden om regels op te stellen, bijvoorbeeld in het omgevingsplan of de afvalstoffenverordening. Hiermee worden zij ook hierin bevoegd gezag. Bij het opstellen van die regels moeten bevoegd gezagen rekening houden met het CMP voor zover die regels betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen.

De onderdelen van het CMP waar een bevoegd gezag rekening mee moet houden, zijn 'toetsingskaders' genoemd. Toetsingskaders worden expliciet aangegeven in het CMP.

In bijzondere gevallen, mits voldoende gemotiveerd, mag het bevoegd gezag afwijken van het CMP. In zulke bijzondere gevallen kunnen andere belangen dan het belang dat wordt gediend met het CMP de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk worden gemotiveerd. Ook moet het bevoegd gezag in een dergelijk geval de afwijking en motivering melden aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

2.3. Totstandkoming CMP

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft op 25 januari 2021 in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) zal worden opgevolgd door een Circulair Materialenplan (CMP).¹

Tussen 2021 en 2023 zijn er diverse verkenningen uitgevoerd, waarna het concept CMP is opgesteld in 2023 en 2024. Hierbij is ook een Milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd.

Vanwege de omvang van het CMP is een hoofdlijnennotitie opgesteld, die de inhoud van het CMP schetst en de verschillen van het CMP ten opzichte van het LAP3 beschrijft.² De hoofdlijnennotitie licht o.a. toe hoe bepaalde onderdelen uit het LAP aangepast zijn voor het CMP en diende ook als leeswijzer (onder andere tijdens de inspraakprocedure) voor het ontwerp-CMP). Het ontwerp-CMP is opgesteld op basis van deze hoofdlijnennotitie.

Het ontwerp-CMP heeft van 8 januari tot en met 18 februari 2025 ter inspraak gelegen en het milieueffectrapport (MER) is tegelijkertijd ter toetsing aan de Commissie mer voorgelegd. Tevens heeft Rijkswaterstaat een uitvoerbaarheidstoets gedaan op het ontwerp-CMP en heeft de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd.

Na de inspraakperiode heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in samenwerking met zijn uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat-WVL (water, verkeer en leefomgeving), de

¹ Kamerstukken 2020-2021, 30 872, nr. 253

² Kamerstukken 2024-2025, 30 872 nr. 305

reacties en de toetsen samengevat en beoordeeld. De ingebrachte zienswijzen zijn van een reactie voorzien in deze reactienota. Hierin is aangegeven welke zienswijzen leiden tot aanpassing van de toetsingskaders van het CMP en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Op basis hiervan zijn aanpassingen in het CMP verwerkt. Ondertussen is er ook aan de website van het CMP gewerkt, zodat de definitieve teksten hier op kunnen worden gezet zodra het definitieve CMP gereed is. Uiterlijk eind 2025 zal deze website gereed zijn.

Vervolgstappen

Het definitieve CMP is met deze reactienota vastgesteld door de staatssecretaris en gepubliceerd in de Staatscourant. Vier weken na de officiële vaststelling treedt het CMP in werking. Op dat moment zal het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) niet meer gelden.

Het CMP zal, net zoals het LAP dat was, voortdurend in ontwikkeling zijn en aangevuld worden waar nieuwe ontwikkelingen, wijzigingen in wet- en regelgeving of nieuw beleid daar aanleiding toe geven. Na inwerkingtreding van het CMP zal worden gewerkt aan een eerste wijziging, om beleidswijzigingen die reeds zijn onderzocht, maar nog niet voldragen genoeg zijn om in het huidige CMP op te kunnen nemen. Zo is en blijft het CMP een dynamisch en groeiend instrument dat inspeelt op de laatste ontwikkelingen. Zie het onderdeel 'Wat is het CMP?' van het CMP voor een toelichting op de werkwijze voor het wijzigen van het CMP.

3. Zienswijzen algemeen

Veel insprekers spreken waardering uit voor de stap die is gezet met het CMP, bijvoorbeeld voor de inzet op de vier circulariteitsstrategieën en de hele keten. Daarnaast zijn er verschillende algemene punten voor verbetering aangedragen en zijn er vragen over het CMP. Ook zijn er reacties gegeven over de presentatie van het CMP, het proces van totstandkoming en de uitvoering.

3.1 Algemene punten voor verbetering

Veel insprekers spreken hun waardering uit voor de stappen die gezet zijn met het CMP, zoals de nieuwe structuur en de introductie van ketenplannen. Toch geven diverse insprekers aan wetgeving of producteisen aan de voorkant van de keten te missen. Ze vinden de nadruk in het CMP nog teveel op de afvalfase liggen en pleiten ervoor dat het CMP ook meer sturend is in andere ketenfases.

Als reactie hierop wordt benadrukt dat het CMP niet het enige beleidsinstrument is dat beoogt bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) geeft de overkoepelende visie, doelen en een overzicht van de mix van maatregelen die Nederland neemt. Ook is hierin de samenhang van het beleid voor circulaire economie met andere beleidsdoelen uitgewerkt. Het NPCE wordt elke twee jaar geactualiseerd.

Het CMP is een van de instrumenten binnen de normerende maatregelen om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Het CMP is zelf geen wetgeving, maar werkt door in besluiten van bevoegde gezagen over afvalstoffen, zoals vergunningen en decentrale regels. Dit volgt uit de Wet milieubeheer. Het CMP is niet het instrument waarin bindende regels voor producten of productontwerp kunnen worden voorgeschreven. Dit gebeurt in wet- en regelgeving en valt buiten de reikwijdte van het CMP. Het CMP kan hier wel een informerende rol in spelen, zoals bijvoorbeeld gebeurt in de ketenplannen. Zo zijn er de afgelopen jaren in Europees verband bijvoorbeeld een aantal verordeningen aangenomen die secundair materiaalgebruik bevorderen in nieuwe producten, bijvoorbeeld door verplichtingen voor de toepassing van recycleert zoals in de Verpakkingenverordening.

Op basis van deze inspraak is de reikwijdte van het CMP niet aangepast. Wat wel is aangepast naar aanleiding van deze opmerkingen zijn de onderdelen 'Wat is het CMP?' en 'Over de toetsingskaders'. In deze stukken is de positie van het CMP ten opzichte van het NPCE en wetgeving beter uitgelegd in tekst en beeld.

Er zijn ook verscheidene insprekers die vragen om meer ondersteuning bij circulaire innovatie. Als reactie hierop is ervoor gekozen het onderwerp 'Proefnemingen' toe te voegen aan het CMP.

zie hiervoor ook paragraaf 4.1.2. Daarnaast wordt ingezet op doorontwikkeling van het instrument minimumstandaard. Met de doorontwikkeling van dit instrument beoogt het ministerie bedrijven te stimuleren en het aantrekkelijker te maken om materialen op een meer hoogwaardige manier te verwerken dan de minimumvereisten.

Tot slot vragen verscheidene insprekers om het aantal ketenplannen uit te breiden en doen hiervoor ook suggesties. In het CMP is nu van een beperkt aantal materialen (6) een ketenplan gemaakt. De ervaring die hierbij is opgedaan kan na vaststelling van het CMP toegepast worden op volgende ketenplannen. Bij de keuze voor mogelijke nieuwe ketenplannen zal worden beoordeeld:

- Of het een stroom is waar maatschappelijke en politieke aandacht voor is
- Of het een stroom is van een groot genoeg volume
- Of het een stroom is waarbij we kunnen aansluiten bij reeds ingezette beleidsontwikkelingen waaronder prioriteiten uit het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE).

De verzoeken die vanuit de zienswijzen van de insprekers zijn gedaan, helpen bij deze keuze. Zie voor verdere reacties op de afval- en ketenplannen ook paragraaf 4.6 Materialen.

3.2 Vragen over het CMP

Naast waardering en inhoudelijke verbeterpunten, zijn door insprekers ook veel vragen gesteld over zaken die niet direct het CMP aangaan. Deze vragen en opmerkingen worden ter kennisgeving aangenomen en worden niet behandeld in deze reactienota, die alleen over het CMP gaat. In sommige gevallen betreft het wel nuttige inzichten die gebruikt kunnen worden in andere beleidsontwikkelingen. Voor het bredere beleidskader en een overzicht van de instrumenten die voor de transitie naar een circulaire economie worden ingezet, wordt, daar waar relevant, verwezen naar het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE).³

3.3 Presentatie en proces

Diverse insprekers geven aan dat een reactietermijn van 6 weken voor het CMP aan de korte kant is om een gedegen analyse uit te kunnen voeren. Het ministerie heeft zelf vooraf ook verkend of een langere termijn mogelijk was, maar dat bleek niet het geval. In de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) is een termijn van zes weken vastgesteld voor het naar voren brengen van zienswijzen.

Er wordt door insprekers opgeroepen om duidelijkheid te geven over de wijzigingen in het CMP ten opzichte van het LAP en de eventuele consequenties voor de actualisatie van vergunningen. Een aantal medeoverheden hebben in hun zienswijze gevraagd om ondersteuning hierbij. In de eerste plaats zal hiervoor een 'was/wordt tabel' worden opgesteld die op de CMP-website wordt gepubliceerd. Deze tabel moet een overzicht bieden van de wijzigingen bij de inwerkingtreding van het CMP ten opzichte van het LAP. Daarnaast houdt het ministerie contact met de medeoverheden en marktpartijen om signalen uit de praktijk te krijgen over het functioneren van het CMP. In 'Wat is het CMP' van het CMP is verder toegelicht hoe stakeholders worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het CMP. Daarnaast is er in het kader van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) bijvoorbeeld ook de Krachtenbundeling Rijk-Regio waarin de overheden afspraken hebben gemaakt voor samenwerking op diverse thema's zoals VTH.

Tot slot zijn er reacties gekomen op de (structuur van) de website. Insprekers geven onder andere aan dat de links op de website niet werken en dat dit de vindbaarheid van documenten moeilijk maakt. Als reactie hierop wordt aangegeven dat de website in de conceptfase van het CMP nog niet operationeel is. De links zullen bij de definitieve versie van het CMP wel werken. Een aantal insprekers geeft tips over hoe de begrijpelijkheid van teksten verbeterd kan worden. Waar mogelijk zijn hun suggesties overgenomen.

³ Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) is te vinden op www.nederlandcirculairin2050.nl

4. Reactie op de zienswijzen

In dit hoofdstuk komen de zienswijzen aan bod die betrekking hebben op verschillende onderdelen van het CMP, waaronder het onderdeel algemeen (5.1), de onderwerpen, instrumenten (5.2 t/m 5.5) en materialen (5.6).

4.1 Algemeen

4.1.1 Afwijken en calamiteiten

Afwijken

De hoofdlijn van de inspraak bij het onderwerp afwijken is gericht op de gevolgen van het invoeren van een verstrekingsverplichting. Insprekers maken zich zorgen dat deze verplichting leidt tot een lastenverzwaring en vertragend en belemmerend zal werken.

Als reactie hierop wordt aangegeven dat de afwijkingsprocedure reeds in LAP1 (2002) is geïntroduceerd voor een uniforme uitvoering van de vergunningverlening en handhaving voor afvalbewerkende en verwerkende inrichtingen. Deze procedure is dus niet nieuw en wordt ook niet aangepast. Met de verstrekingsverplichting wordt de procedure wel juridisch verankerd, om de procedure te verduidelijken en naleving te garanderen. Vanuit de verstrekingsverplichting wordt geen extra informatie verlangd, naast de informatie die al van belang is voor de besluitvorming van het bevoegde gezag. Hiermee bevat de verstrekingsverplichting dus geen taakverzwaring voor bevoegde gezagen. Deze procedure hoeft bovendien alleen te worden gevolgd als er wordt afgeweken van het CMP. Afwijken van het CMP moet in beginsel worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voorkomt. Doordat de afwijkingsprocedure tot op heden nog niet reden is geweest voor maandenlange vertraging wordt dit nu ook niet verwacht. De zienswijze heeft niet geleid tot aanpassing van het CMP.

Calamiteiten

De belangrijkste reactie bij het onderwerp calamiteiten is dat de te volgen procedure niet duidelijk wordt weergegeven in het hoofdstuk. Op basis van deze zienswijzen is het hoofdstuk herzien en wordt nu duidelijker weergegeven hoe de procedure verloopt.

4.1.2 Proefnemingen

Er zijn diverse inspraakreacties ontvangen over een gebrek aan informatie over innovatie, experimenteerruimte en proefnemingen in het CMP. Naar aanleiding van deze reacties is er voor gekozen om 'proefnemingen' als apart onderwerp aan het CMP toe te voegen. Het onderwerp 'Proefnemingen' bevat onder andere een verwijzing naar de al bestaande Handreiking proefnemingen. Deze handreiking is aangepast aan het CMP en bevat informatie over de mogelijkheden, procesbeschrijvingen en tips voor proefnemingen binnen de bestaande wettelijke ruimte.

4.1.3 Circulair materiaalgebruik

In de eerste plaats geven insprekers aan dat er behoefte is om de tekst concreter te maken voor doelgroepen, en soms werden ook nieuwe doelgroepen voorgesteld. Als reactie hierop zijn er tekstuele aanpassingen gedaan in het CMP. Hierbij is echter gekozen niet uitputtend te zijn en het detailniveau van het ontwerp-CMP aan te houden, om de tekst van het ketenplan leesbaar en overzichtelijk te houden voor diverse doelgroepen.

Daarnaast vinden sommige insprekers het opvallend dat productontwerp erg veel aandacht krijgt in het stuk. Dat is een analyse die juist is. Circulair ontwerpen is namelijk essentieel voor de overgang naar een circulaire economie. Door circulair te ontwerpen creëert én behoudt een product door de hele keten waarde. Het ontwerp van een product of bouwwerk speelt ook een centrale rol bij het beschikbaar houden van grondstoffen. Een lange levensduur en hergebruik zijn beter mogelijk als het product te repareren is en als kapotte onderdelen kunnen worden vervangen. Hoogwaardige recycling is lastiger wanneer materialen (in productonderdelen)

onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Hetzelfde geldt voor materialen waarvoor geen recyclesysteem bestaat of opgezet kan worden. Dit staat verwoord in de tekst van het onderwerp 'Circulair materiaalgebruik', maar ook in de ketenplannen komt de ontwerpfase daarom aan bod.

Tot slot waren er veel detailopmerkingen op de verschillende onderdelen, zoals op de uitgangspunten. Verder werden in algemene zin de voorbeelden en afwegingen op prijs gesteld. Als reactie hierop is de tekst hier en daar aangepast.

4.2 Verminderen grondstofgebruik

4.2.1 Grondstoffengebruik en afvalpreventie

De zienswijzen op dit onderwerp bevatten veel positieve reacties op de toevoeging van dit onderwerp aan het CMP. De insprekers zouden het onderwerp graag verder doorontwikkeld zien en bieden aan om hierover mee te denken. Zoals genoemd in de paragraaf 'Toekomstplannen' van dit onderdeel volgt het ministerie de ervaringen van omgevingsdiensten met grondstoffengebruik en afvalpreventie in de vergunningverlening en toezicht. Als best practices beschikbaar zijn voor het meenemen van preventie, dan kunnen deze in de handreiking worden opgenomen. Het ministerie neemt het aanbod van de insprekers graag aan om mee te denken over het concretiseren van dit onderdeel. De belangrijkste punten die naar aanleiding van de inspraak zijn toegevoegd zijn een toelichting op het belang van het onderwerp voor bedrijven en verduidelijking van de reikwijdte voor welke bedrijven het van toepassing is.

4.3 Vervangen grondstoffen

4.3.1 Secundaire grondstoffen

Diverse insprekers vinden dat dit onderdeel een mooi overzicht geeft van mogelijkheden en instrumenten om de afzet van recyclaat te stimuleren. Tegelijkertijd zijn er ook partijen teleurgesteld omdat er te weinig concrete stappen worden gezet of aangekondigd. Zoals echter ook al in het algemene deel over het CMP is aangegeven, liggen veel instrumenten (verplicht gebruik van recyclaat, MVI, fiscale stimulering) buiten het CMP. Dit heeft te maken met de aard en wettelijke basis van het CMP en het feit dat andere instrumenten nodig of geschikter zijn om dergelijke zaken op te pakken, denk bijvoorbeeld aan productregelgeving en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). De bijdrage van het CMP ligt vooral in het ondersteunen van het produceren van kwalitatief goede secundaire grondstoffen. Hierbij zijn vooral de hoofdstukken rond afvalscheiding, het mengbeleid, het beleid rond zorgstoffen en het beleid voor immobiliseren van afvalstoffen belangrijke pijlers. Het onderdeel 'Secundaire grondstoffen' is voor een groot deel bedoeld om een overzicht te geven van bestaande andere instrumenten.

4.3.2 ZZS en overige zorgstoffen

De ingebrachte zienswijzen geven aan dat er begrip is voor het feit dat zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) een aandachtspunt zijn om te komen tot een veilige circulaire economie. Hoe dit aan te pakken en de keuzes die daarin gemaakt worden, stuiten op weerstand van diverse belanghebbenden. Deze zienswijzen gingen vooral over de volgende zaken:

- het ontbreken van een bronaanpak waardoor de focus te veel op afvalverwerking ligt;
- de uitbreiding naar alle zorgstoffen terwijl de focus op ZZS al tot heel wat hoofdbrekens leidt;
- dat het ZZS-beleid ingewikkeld is en in praktijk lastig uitvoerbaar met als risico dat recycling kan gaan stagneren;
- dat het gevoerde beleid en met name de risicoanalyse tot ongelijkheid leidt tussen primaire en secundaire materialen.

Veel van het commentaar is begrijpelijk en kan worden geadresseerd of uitgelegd. Een aantal punten zien echter op zaken die buiten het CMP liggen. De reacties op de zienswijzen richten zich uitsluitend op de aspecten die hun weerslag hebben in het CMP. Hieronder op hoofdlijnen de reactie op de zienswijzen en wat er naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen is gewijzigd aan het CMP.

Het ontbreken van een bronaanpak

De perceptie dat een bronaanpak ontbreekt wordt weerlegd. Het Rijk is op diverse wijzen bezig met bronaanpak, alleen werden die niet uitgebreid omschreven in het ontwerp-CMP omdat het CMP zelf daarin geen rol kan spelen. Bronaanpak zit met name verweven in Europese en nationale wetgeving zoals de stoffen- en productwetgeving en de aanpak via wettelijk verplichte vermijdings- en reductieprogramma's voor de diverse sectoren van de economie. Het CMP heeft in geen van deze een sturende rol. Wel is het definitieve CMP uitgebreid met meer informatie hierover.

De uitbreiding naar alle zorgstoffen

De indruk van insprekers dat het CMP is uitgebreid naar 'alle' zorgstoffen is niet terecht maar wel begrijpelijk. Deze uitbreiding naar andere zorgstoffen dan ZZS speelt alleen bij vraagstukken of iets afval is of niet. Daarbij wordt breder gekeken dan alleen naar ZZS bij de beoordeling of een toepassing als niet afvalstof rechtmatig is en voor de beoordeling of er over het geheel genomen geen ongunstige effecten zijn voor mens en milieu. Daarnaast wordt in het CMP relevante wetgeving uitgelegd en sommige stoffen- of productwetgeving gaat over meer dan alleen ZZS. De term 'zorgstoffen' is dus wel nodig in het CMP om ook goed het overzicht en de betekenis van die bredere regelgeving te kunnen schetsen.

In de CMP-toetsingskaders voor vergunningverlening spelen deze andere zorgstoffen dan ZZS uitsluitend een rol als deze in een minimumstandaard zijn benoemd zoals het geval is bij de minimumstandaarden voor het verwerken van zorgafval en het verwerken van luiers. Het CMP kent voor afvalverwerking geen algemene toetsingskaders die gaan over zorgstoffen anders dan ZZS.

Het CMP is aangepast zodat duidelijk is wanneer het gaat over ZZS en wanneer de informatie breder is bedoeld.

Uitvoerbaarheid

Het ZZS-beleid wordt als complex ervaren en de uitvoerbaarheid ervan ook. Naar aanleiding van de inspraak is besloten om de risicoanalyse bij het verlenen van vergunningen voor afvalverwerking niet op te nemen in het definitieve CMP. Met de introductie van de toetsingskaders voor mengen van afvalstoffen met ZZS worden de grootste risico's op diffuse verspreiding van ZZS (wegmengen) reeds voorkomen en daarmee is deze risicoanalyse niet meer essentieel. Dat betekent dat bedrijven die afvalstoffen met ZZS willen recyclen niet meer eerst een risicoanalyse uit moeten voeren en het bevoegd gezag dit niet meer hoeft te beoordelen. De focus komt daarmee dus geheel te liggen op het vermijden van wegmengen.

Dit neemt niet weg dat ontdoeners en verwerkers zich zullen moeten blijven inspannen om te weten welke ZZS in afvalstoffen zitten zodat een veilig verwerking gewaarborgd wordt. Een afvalverwerker moet namelijk voldoen aan de wettelijke verplichting rond ZZS in het kader van het Besluit activiteiten leefomgeving en ook moet hij aan kunnen tonen dat bij het op de markt brengen van een niet-afvalstof voldaan is aan alle voorwaarden voor einde-afvalstoffen. In geval van niet-genormeerde ZZS en/of andere zorgstoffen is een risicoanalyse afvalstatusbeoordeling daar een onderdeel van. Dat verandert niet. Deze risicoanalyse afvalstatusbeoordeling geldt bovendien ook voor de beoordeling van de afvalstatus bij voortgezet gebruik en bijproduct.

Primaire en secundaire materialen

Dat het huidige beleid strenger lijkt voor secundaire dan voor primaire materialen vloeit voort uit de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling die uitgevoerd moet worden voor niet-genormeerde ZZS en/of overige zorgstoffen. Die risicoanalyse moet alleen worden uitgevoerd voor ZZS en/of overige zorgstoffen die in primaire grondstoffen afwezig zijn of die in hogere mate aanwezig zijn dan in die primaire grondstoffen. Een van de aspecten die van belang kan zijn bij de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is dus een vergelijking van het secundaire materiaal met het - alternatieve- primaire materiaal. Daarmee wordt voorkomen dat de beoordeling strenger is voor secundair dan voor primair materiaal. Nog lang niet alle stoffen- en productwetgeving houdt rekening met het gebruik van secundaire materialen in producten, waar dus bepaalde verontreinigingen of ongewenste stoffen in kunnen zitten. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling blijft daarom van essentieel belang voor het voorkomen van onaanvaardbare risico's van zorgstoffen.

4.3.3 Afvalstof of niet-afvalstof

De hoofdlijn van de inspraak bij het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof is gericht op een wens om de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof in het algemeen of voor specifieke onderwerpen anders in te richten. Bijvoorbeeld door aanpassen van het begrip afvalstof, of het opstellen van ministeriële regelingen.

Het onderdeel afvalstof of niet-afvalstof in het CMP bevat de hoofdlijnen die volgen uit (Europese) wetgeving en jurisprudentie. Het CMP moet zich houden aan de geldende wetgeving en de uitleg van deze wetgeving in de jurisprudentie. Deze zienswijzen hebben daarom niet geleid tot aanpassing van de toetsingskaders in het CMP. Wel zijn er op basis van zienswijzen een aantal wijzigingen aangebracht om bijvoorbeeld zaken beter uit te leggen.

4.4 Verlengen levensduur

4.4.1 Reparatie en hergebruik

De reacties op dit onderdeel van het CMP kennen een grote diversiteit en spreiding, zonder zwaartepunten of rode draden. In het algemeen kan gezegd worden dat de zienswijzen in sommige gevallen hebben geleid tot verscherping en verduidelijking van de tekst.

4.5 Verwerken materialen

4.5.1 Afvalscheiding

Insprekers op het onderwerp 'Gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen' hadden diverse algemene vragen over afvalscheiding. Een deel van de zienswijzen heeft geleid tot aanpassing van de tekst in het CMP. Momenteel loopt er ook een traject waarin gekeken wordt naar de (on)mogelijkheden van standaardisatie van afvalinzameling. De zienswijzen uit de CMP-inspraak zullen ook als input dienen in dit traject. Voor het eind van het jaar zal de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer verder informeren over de uitkomsten en opvolging van de verkenningen uit dit traject.

Ook op het onderwerp 'Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval' zijn diverse vragen binnengekomen die deels hebben geleid tot aanpassingen van de tekst in het CMP. Voor de meeste zienswijzen geldt dat eerst nader onderzoek nodig is om te bepalen of het leidt tot een wijziging. Daarom is voor een groot aantal zienswijzen verwezen naar de evaluatie van de regels voor het gescheiden houden van bedrijfsafval en gevaarlijk afval die in 2026 plaatsvindt.

4.5.2 Mengen en Immobiliseren

Mengen

De inspraak op het onderdeel 'Mengen van afvalstoffen' betreft met name zaken die verduidelijkt zouden kunnen worden. Het geheel aan informatie in het CMP over zowel beleid en wetgeving als de geboden toetsingskaders, wordt als complex bestempeld. De relatie tussen wetgeving en toetsingskaders is niet voor alle lezers helder. Op diverse punten is het CMP dan ook aangevuld of verduidelijkt.

Daarnaast werd in de zienswijzen erop gewezen dat informatie over het mengen van afvalstoffen door een IPPC-installatie ontbrak. Dit is toegevoegd met de boodschap dat mengen in/bij een IPPC-installatie altijd vergunningplichtig is. Deze informatie is tevens toegevoegd aan de beslisboom 'mengen en vergunningplicht'.

Ook de link tussen ZZS en mengen roept vragen op die met name te maken hebben met een juist begrip van wat in het ontwerp-CMP was opgeschreven. Dit heeft tot aanvulling of verduidelijking geleid.

Op basis van inspraak op de mengparagraaf 2.1 van bepaalde afvalplannen is aan het algemene uitgangspunt 'mengen en de minimumstandaard' toegevoegd wanneer mengen binnen de afvalcategorie van bijlage II Bal vergund mag worden. In deze afvalcategorie zitten namelijk

diverse afvalstoffen die op verschillende wijze of in verschillende installaties verwerkt moeten worden. Mengen is dan niet altijd wenselijk vanuit de gedachte van circulariteit.

Immobiliseren

Een groot deel van de opmerkingen op het onderdeel 'Immobilisaat, vulstof en toeslagmateriaal' hebben een relatie met aanpassingen in het 'Afvalplan assen van AVI's'. De reactie op dit onderwerp is om die reden meegenomen in paragraaf 4.6.2.2 'Assen van AVI's' in deze reactienota.

Verder is er veel steun voor de beleidslijn dat bevoegde gezagen bij het gebruik van hun bevoegdheid om lokaal beperkingen op te leggen aan de toepassing van bouwstoffen geen generieke beperkingen mogen opleggen voor materialen die op basis van nationale regels vrij toepasbaar zijn. Een aantal indieners vragen om bevoegde gezagen te dwingen om bestaande beperkingen direct op te heffen. In een aantal gevallen betreft dit aanpassingen van lokale verordeningen. Hiervoor geldt een redelijke termijn van een jaar om lokale verordeningen zorgvuldig te kunnen aanpassen. De termijn van een jaar zoals die in het ontwerp stond is daarom niet aangepast. Wel zullen bevoegde gezagen na inwerkingtreding van het CMP hier nog eens expliciet over worden geïnformeerd.

4.5.3 Hoogwaardige verwerking

Het thema Hoogwaardige verwerking omvat in het CMP meerdere onderwerpen en leidraden. In generieke zin valt op dat veel insprekers onder dit thema een reactie geven op een onderwerp dat in een ander deel van het CMP aan de orde komt. Zo wordt in de zienswijzen op het onderdeel 'Instrumenten voor sturing' bijvoorbeeld aangedragen dat de afvalhiërarchie niet te dogmatisch moet worden gehanteerd. Dit komt in het CMP juist expliciet aan de orde in onderdeel 'Minimumstandaard voor verwerking'. In de meeste gevallen wordt de inspreker hierop gewezen zonder dat het leidt tot een aanpassing van het CMP.

Er zijn diverse vragen gesteld over de relatie tussen afvalhiërarchie en minimumstandaard terwijl hier ook een relatie wordt gelegd met de afvalcategorieën uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Als reactie op deze zienswijze is toegelicht dat de afvalhiërarchie de basis is en dat de minimumstandaard de invulling hiervan is voor een specifieke afvalstof. Ook wordt gewezen op de passages van het CMP die hier op ingaan. De afvalcategorieën uit het Bal zijn vooral van belang voor het al dan niet mogen mengen van afvalstoffen. Ook hier wordt erop gewezen dat dit op een andere plek in het CMP nader is toegelicht. Op basis van deze inspraak is het CMP niet aangepast.

4.5.3.1 Instrumenten voor sturing

Diverse insprekers gaan in op het gebruik van de treden c1 en c2 in de afvalhiërarchie en leggen in de meeste gevallen een relatie met technieken vergassing en pyrolyse.

- De reactie op opmerkingen over vergassing en pyrolyse is meegenomen in paragraaf 4.5.4 'Thermische afvalverwerking' van deze reactienota.
- Naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen over de afvalhiërarchie is in het CMP verduidelijkt dat binnen de trede 'verwijdering' verbranden de voorkeur heeft boven storten. Daarnaast is binnen de trede recycling onderscheid gemaakt om in specifieke gevallen te kunnen sturen op die vorm van recycling die het meeste bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie (c1 en c2 recycling). Voor veel insprekers is daarnaast niet duidelijk in hoeverre deze reeds aanwezige verfijning van de afvalhiërarchie in het CMP t.o.v. die in de Wm, gevolgen kan hebben voor de vergunbaarheid van specifieke initiatieven. Toegelicht wordt dat deze kwestie in de meeste gevallen pas aan de orde zal komen wanneer de minimumstandaarden in de afval- en ketenplannen op basis van deze lijn worden aangepast. Hierbij wordt verwezen naar andere delen van het CMP waar wordt ingegaan op de criteria die bij een eventuele aanpassing van de minimumstandaard aan de orde komen. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot grote aanpassingen van de tekst van het CMP.
- De afvalhiërarchie die in het CMP wordt gehanteerd is in de basis hetzelfde als die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de Wet milieubeheer is opgenomen. Wel is er naar aanleiding van de inspraak een verwijzing aangebracht in de beschrijving van c1-recycling. 'Dissolutie' is toegevoegd en bij monomeer chemische recycling is naast 'solvolyse' ook 'thermische druk-hydrolyse' als voorbeeld genoemd.

4.5.3.2 Vormen van recycling beoordelen

Meerdere zienswijzen gaan in op de gehanteerde definities voor bijvoorbeeld 'nuttige toepassing' en 'recycling'. Niet alle insprekers kunnen zich hier helemaal in vinden. Deze definities komen echter uit regelgeving (Kaderrichtlijn afvalstoffen en Wet milieubeheer) en zijn niet exclusief opgesteld voor het CMP. Dit wordt toegelicht in de reacties op de zienswijzen. Het leidt niet tot aanpassing van de tekst van het CMP.

Een aantal insprekers missen in dit hoofdstuk aandacht voor onderwerpen als preventie, remanufacture, refurbish, hoogwaardige verwerking, etc. Deze belangrijke onderwerpen met oog op de transitie naar een circulaire economie komen in andere delen van het CMP aan de orde.

In het algemeen wordt de definitie voor hoogwaardige recycling ondersteund door insprekers. Ook het feit dat de kwaliteit van recyclaat in deze definitie een belangrijke rol speelt, wordt positief ontvangen. Specifieke aspecten die insprekers hebben benoemd:

- Een aantal partijen onderschrijft dat in het kader van de circulaire economie hoogwaardige recycling niet uitsluitend hoeft te betekenen dat het recyclaat moet worden toegepast in dezelfde keten (closed loop), maar andere insprekers vinden closed loop juist wél een voorwaarde om te spreken van hoogwaardige recycling. Als reactie hierop wordt toegelicht dat het voor hoogwaardigheid gaat om het kiezen van een toepassing die het meest bijdraagt aan de realisatie van een circulaire economie. Dat hoeft niet altijd dezelfde keten als de vorige toepassing van het materiaal te zijn. Van belang is dat het gaat om het realiseren van een circulaire economie als geheel en niet om een individuele keten. Dit is verduidelijkt in het CMP.
- Een beperkt aantal insprekers mist aandacht voor de tijdsduur van de toepassing van recyclaat en vindt dat langcyclische producten de voorkeur moeten krijgen boven kortcyclische (wegwerp)producten. De vraag of er wel kortcyclische producten gemaakt zouden moeten worden - en zo ja, van welk materiaal dan - is een belangrijke vraag in de transitie naar een circulaire economie, die eerder in de keten speelt, namelijk bij ontwerp en materiaalkeuze en eventueel bij de gebruiksfase en de mogelijkheden voor reparatie. De definitie hoogwaardige recycling focust op de meest hoogwaardige manier om een materiaal dat in de afvalfase is gekomen weer in te zetten. De grootste winst bij hoogwaardige recycling zit in het produceren van secundair materiaal dat weer wordt ingezet als grondstof en zo de inzet van primair materiaal vermijdt. Of er vervolgens een kortcyclisch of een langcyclisch product van wordt gemaakt, maakt voor het uitsparen van primair materiaal geen verschil. Het tijdsaspect is dus bewust buiten de scope van de definitie van hoogwaardige recycling gehouden in het CMP.

4.5.3.3 Minimumstandaard voor verwerking

Er zijn verscheidene opmerkingen over de minimumstandaard als instrument en het aanmerken van een minimumstandaard als recyclingstandaard. Hierover geven insprekers aan dat dit geen belemmeringen mag opleveren voor innovaties. Als reactie hierop wordt aangegeven dat het aanmerken van een vorm van verwerken als recyclingstandaard juist die vorm van verwerken die het beste past bij de transitie naar een circulaire economie moet ondersteunen. Hetzelfde geldt voor het voornemen dat in dit onderdeel is opgenomen in de paragraaf 'Toekomstplannen' om een mechanisme te gaan ontwikkelen om minimumstandaarden eerder te gaan ophogen. Verder is in dit kader relevant dat in het definitieve CMP meer uitleg is opgenomen over proefnemingen. Tot slot zal het voornemen om het CMP regelmatig te actualiseren de mogelijkheid bieden nieuwe en wenselijke ontwikkelingen in de minimumstandaard op te nemen.

Over het eerder ophogen van de minimumstandaard voor verwerking zijn diverse vragen gesteld. Bijvoorbeeld over een gegarandeerd aanbod van afval voor innovatieve vormen van verwerking, ook als dit meer kost dan de bestaande vormen van verwerking. Deze vragen zullen mee worden genomen in de aangekondigde doorontwikkeling van het instrument.

In de inspraak is de wens geuit dat decentrale overheden de mogelijkheid zouden moeten hebben om zelf een meer hoogwaardige minimumstandaard voor verwerking als uitgangspunt te nemen. In het CMP staat expliciet dat dit niet de bedoeling is. Het CMP beoogt namelijk ook bij te dragen aan een uniforme uitvoering van het afvalbeleid en een gelijk speelveld. Aan de wens om decentrale overheden hierin de mogelijkheid te geven ander beleid te voeren is dus niet tegemoetgekomen.

4.5.3.4 Gebruik van het kostencriterium

Een inspreker meent dat het gehanteerde tarief de fundamentele oorzaak is voor het grootschalige 'downcyclen'. Een andere inspreker is blij met de indexering ten opzichte van LAP3, maar acht dit onvoldoende om onnodige laagwaardige verwerking te voorkomen.

Het financiële criterium maakt geen onderscheid tussen meer en minder hoogwaardige vormen van recycling. Het biedt alleen een mogelijkheid om in specifieke gevallen af te zien van recycling en terug te vallen op verbranden. De link met downcycling die de betreffende inspreker ziet is er dus niet. Als dit al optreedt, komt dat doordat op dit moment nog vrijwel niet wordt gestuurd op een specifieke vorm van recycling. Dat is wel het streven, maar staat los van de mogelijkheid om boven een bepaald kostenniveau te mogen terugvallen op verbranding in plaats van recycling.

4.5.3.5 Leidraden bij hoogwaardige verwerking

De ontvangen zienswijzen over de leidraden met betrekking tot het gebruik van de minimumstandaard en over het maken van een mLCA betreffen vooral informatieve vragen en bevatten tekstsuggesties. Deze zijn beantwoord en suggesties zijn deels overgenomen. Het heeft echter niet geleid tot fundamentele aanpassingen in de documenten.

De belangrijkste wijziging in de leidraad 'indelen van verwerkingshandelingen' is de verduidelijking van het onderscheid tussen inzet als brandstof enerzijds en terugwinnen/recyclen van organische materialen anderzijds. Daarnaast is een stappenplan voor vergunningverlening toegevoegd aan de leidraad.

In de leidraad 'vergunningverlening afvalverwerking' is door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de wijziging van de Wet milieubeheer de tekst over het inzamelen en opslaan van afvalstoffen op vaartuigen gewijzigd t.o.v. LAP3. Dat roept vragen op bij insprekers. In de beantwoording is verduidelijkt dat het toetsingskader niet is gewijzigd ten opzichte van LAP3.

4.5.4 Thermische afvalverwerking

Een aantal reacties op de onderdelen die te maken hebben met thermische afvalverwerking gaan over het op termijn streven naar een verbrandingscapaciteit die past bij het aanbod van Nederlands te verbranden afval. Hierin reflecteert het CMP de beleidsvisie afvalverbranding zoals aangeboden aan de Tweede Kamer in januari 2025.⁴ In deze beleidsvisie wordt benoemd dat het streven is om de verbrandingscapaciteit voor stedelijk afval af te stemmen op de nationale behoefte. De inzet is dat het dalende aanbod van brandbaar binnenlands afval gepaard gaat met het geleidelijk terugdringen van de verbrandingscapaciteit. Dit ook om een waterbedeefte te voorkomen, waarbij het succes van het nationale circulaire economie beleid om de hoeveelheid restafval terug te dringen teniet wordt gedaan door meer import van buitenlands afval. Het door heel Europa heen transporteren van afval is niet wenselijk, het verwerken van buitenlands afval in Nederlandse AVI's leidt tot extra klimaatmissies en extra productie van bodemas in Nederland en het vermindert de stimulans voor de exporterende landen om zelf ook te werken aan meer hoogwaardige verwerking van hun eigen afvalstoffen. Wel wordt benadrukt dat er pas over kan worden gegaan op afbouw van verbrandingscapaciteit als hier structureel ruimte voor is, gelet op het aanbod binnenlands te verbranden afval. Daarnaast is het belangrijk om te benoemen dat het CMP geen maatregelen bevat om te komen tot daadwerkelijke afbouw en evenmin maatregelen om in generieke zin import naar AVI's te beperken. De teksten hierover zijn dus vooral informatief bedoeld en niet wezenlijk aangepast naar aanleiding van de ingebrachte zienswijzen.

In het verlengde van voorgaande discussie is van belang dat – anders dan sommige insprekers menen te lezen – zowel het NPCE als het CMP uitgaan van een afname van afvalverbranding en beperking ervan tot afval waarvoor recycling niet mogelijk of niet wenselijk is. Geen van beide gaat uit van een volledige beëindiging van afvalverbranding als verwerkmethode in Nederland.

Diverse zienswijzen gaan over de plek van pyrolyse en vergassen in de circulaire economie. In de beantwoording van deze zienswijzen zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd:

- Waar mogelijk heeft mechanische recycling in het algemeen de voorkeur.

⁴ Kamerstukken 2024/25, 30 872, nr. 306

- Initiatieven die zich richten op gemengd afval dat nu naar AVI's gaat moeten rekening houden met een krimpende markt. Het is bovendien niet wenselijk om capaciteit van AVI's af te bouwen en voor hetzelfde type afval grootschalige alternatieven te realiseren.
- Daar waar pyrolyse en vergassen zich primair richten op de productie van brandstoffen dragen deze processen niet bij aan het sluiten van materiaalkringlopen en is de meerwaarde ten opzichte van verbranden met energierugwinning beperkt.
- Voor afvalstoffen waarvoor mechanische recycling niet mogelijk of – vanwege aanwezige verontreinigingen – niet wenselijk is, kunnen pyrolyse en vergassen een toegevoegde rol hebben wanneer de output ervan wordt ingezet als grondstof in de maakindustrie.
- Het CMP bevat op dit moment geen specifieke beperkingen voor vergassen en pyrolyse en ook geen specifieke beperkingen van import – ook niet voor initiatieven voor pyrolyse en vergassing die zich richten op dezelfde afvalmarkt als de twaalf nu operationele AVI's in Nederland.

De wijzigingen die op dit onderdeel zijn aangebracht in het CMP zijn beperkt.

4.5.5 Storten of nuttig toepassen

Het onderdeel storten in het CMP omvat zeven onderwerpen en een leidraad. In de zienswijzen op dit onderdeel zijn een viertal hoofdthema's te onderscheiden.

4.5.5.1 Ontheffingen van het stortverbod

Veel insprekers vragen om een meer eenduidige en vooral uniforme uitvoering van de systematiek voor ontheffingen. Zo wordt er verzocht om wettelijke aanpassingen en om de verantwoordelijkheid voor het aanvragen van ontheffingen te verschuiven van de stortplaatsexploitant naar de houder van het afval. Ook wordt gevraagd om de bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen van de decentrale overheden (in de praktijk de omgevingsdiensten) over te hevelen naar een centrale uitvoeringsorganisatie. Het CMP is gebonden aan de geldende wetgeving en de uitleg van deze wetgeving in de jurisprudentie. Het is geen instrument om wetgeving of aan te passen of in te voeren.

Het CMP heeft wel als doel om bij te dragen aan de uniforme uitvoering van het verlenen van ontheffingen op het stortverbod. Bij het verlenen van een ontheffing moet worden vastgesteld dat er geen goede alternatieven zijn voor storten. Volgens de ontwerp-leidraad van het ontwerp-CMP moest worden vastgesteld dat het afval niet geschikt is (te maken) voor recycling, verbranden in een AVI of inzet in een cementoven. In de inspraak werd erop gewezen dat de wet alleen vereist dat wordt onderzocht of er alternatieve verwerking binnen Nederland mogelijk is en dat we in Nederland geen operationele cementoven meer hebben. Op basis van deze zienswijze is de leidraad om meerdere plekken aangepast en is de toets voor inzet in een cementoven verwijderd.

4.5.5.2 Onderscheid stort/nuttige toepassing

In het CMP wordt aandacht besteed aan het onderscheid tussen storten en nuttige toepassing. Hierbij worden diverse situaties onderscheiden (op stortplaatsen, aanleg infrastructurele werken, opvullen van zandwinputten, etc.). Hier is veel op gereageerd en niet alle insprekers zijn het eens met de manier waarop het onderscheid wordt gemaakt. Insprekers vragen om het uitschrijven van een eenduidige lijn. Het CMP geeft hierin echter vooral uitleg van wettelijke begrippen in combinatie met relevante jurisprudentie. Dit heeft ertoe geleid dat op de meeste zienswijzen een nadere uitleg is gegeven, maar dat er geen grote aanpassingen in de tekst en toetsingskaders van het CMP zijn gedaan. Wel is de tekst in het CMP over het verondiepen van plassen verduidelijkt.

4.5.5.3 Voorwaardelijk vergunnen en voorraadcapaciteit

De laatste jaren heeft zich een praktijk ontwikkeld dat er stortcapaciteit wordt vergund die er binnen de geldende regels helemaal niet is. In de vergunning wordt dan de voorwaarde opgenomen dat deze vergunning pas mag worden benut wanneer de exploitant de benodigde bestaande capaciteit heeft overgenomen van een andere locatie. In het CMP wordt aangegeven dat dit voorwaardelijk vergunnen niet meer wenselijk is. Een aantal insprekers pleit echter voor het behouden van deze gegroeide praktijk. Daarbij wordt gewezen op de lange procedures bij afstemming van het uitruilen van capaciteit. In de beantwoording zijn deze zaken nog eens verduidelijkt. Er wordt op gewezen dat op basis van ervaringen met diverse uitruilprocedures

blijkt dat de afstemming van vergunningprocedures bij uitruil geen probleem hoeft te zijn, ook niet wanneer daar verschillende bevoegde gezagen bij betrokken zijn. Tot slot wordt in de reactie op de zienswijzen herhaald dat door voorwaardelijk vergunnen de vergunde capaciteit in totaal veel hoger kan worden dan de capaciteit die binnen het moratorium beschikbaar is en die exploitanten sowieso zouden kunnen verkrijgen. Vanuit de inzichtelijkheid, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het moratorium is dit niet gewenst.

In het verlengde van het voorgaande punt hebben enkele insprekers ook moeite met het opnemen van een termijn voor voorraadcapaciteit (= capaciteit die de exploitant wel heeft, maar die niet is opgenomen in de vergunning van (één van) de stortplaats(en) van de betreffende exploitant). Zoals aangeven in het CMP is het de bedoeling om het bestaan van voorraadcapaciteit af te bouwen, onder meer voor een effectievere planning en een betere verdeling van capaciteit. Voorkomen moet worden dat er papier nog voldoende capaciteit lijkt te zijn, terwijl een deel van die capaciteit uiteindelijk niet kan worden vergund.

4.5.5.4 Zaken voor de toekomst

Diverse zienswijzen gaan over voornemens uit het Werkprogramma storten die nog gestart moeten worden (heroverweging van het moratorium op stortcapaciteit) of die lopen maar nog niet zijn afgerond en tot nieuw beleid hebben geleid (toekomst van de systematiek van nazorg). Hoewel veel van de vragen relevant zijn, kan hier in het kader van de inspraak op het CMP inhoudelijk geen reactie op worden gegeven. Deze punten zullen worden meegenomen in de overwegingen bij de uitvoering van het Werkprogramma.

4.5.6 Grensoverschrijdend transport

De inspraak concentreert zich rond een drietal punten: werking van de Europese Verordening voor de overbrenging van afvalstoffen (EVOA), uitwerking van de mate van nuttige toepassing en inspraak op toetsingskaders van andere onderwerpen in het CMP waarin gerefereerd wordt aan grensoverschrijdend transport. De EVOA is Europese wetgeving met een rechtstreekse werking. Maatwerk (per lidstaat) is daarom niet mogelijk. Het CMP heeft hierin alleen een beschrijvende rol en heeft geen invloed op de werking van de EVOA. Met betrekking tot de andere punten heeft de inspraak niet tot nieuwe inzichten en daarmee wijzigingen geleid. Wel zijn er enkele tekstuele wijzigingen doorgevoerd, met name ter verduidelijking of aanvulling.

4.6 Materialen

4.6.1 Ketenplannen

In het algemeen spreken insprekers hun waardering uit voor de ontwikkeling van ketenplannen in het CMP. Diverse insprekers vragen wanneer er meer ketenplannen komen, hoe deze verder ontwikkeld worden en hoe stakeholders hierbij betrokken worden. Ook worden materialen aangedragen die volgens insprekers als eerste voor een ketenplan in aanmerking komen, bijvoorbeeld materialen gerelateerd aan de energietransitie. Zoals verwoord in de hoofdlijnennotitie zal, zodra het CMP in werking is getreden en ervaringen met de ketenplannen bij de gebruikers van het CMP zijn opgehaald, worden bepaald welke verdere materialen zich lenen voor een ketenplan en wanneer deze uitgewerkt worden. De in de inspraak gedane suggesties zullen hier ook in worden meegenomen.

Daarnaast worden vragen gesteld over specifieke afvalstoffen waarvoor een plan wordt gemist. Hier wordt in de reactienota en de bijlage op in gegaan bij het betreffende afval- of ketenplan (in het geval van plantaardige oliën bijvoorbeeld in de reactie op de zienswijzen bij het Afvalplan bioafval). Een aantal insprekers mist ook sectorplannen die onder het LAP nog wel bestonden, zoals scheepsafval en munitie. Hiervoor is toegelicht waarom deze in het CMP niet terugkomen.

Hieronder in het kort de belangrijkste reacties op de zes eerste ketenplannen.

4.6.1.1 Textiel

Veel insprekers op het ketenplan textiel doen suggesties voor beleid voor circulair textiel. Het ketenplan is daar in principe niet het geschikte instrument voor. Dat is het beleidsprogramma Circulair Textiel. Het ketenplan reflecteert het beleid dat op deze keten van toepassing is. Daarom hebben veel inspraakreacties niet geleid tot een wijziging van het CMP.

4.6.1.2 Zonnepanelen

Diverse insprekers geven waardevolle aanvullingen op het ketenplan, bijvoorbeeld over wetgeving die voor de keten van belang is, aandacht voor zorgstoffen en over het onderwerp ontwerp en reparatie. Daarnaast zijn er veel vragen gesteld over hergebruik van zonnepanelen en de relatie met recycling, export en certificering. Het ketenplan is op deze onderwerpen waar mogelijk aangevuld en verduidelijkt.

4.6.1.3 Beton

Een groot deel van de opmerkingen op het ketenplan beton hebben een relatie met aanpassingen in het afvalplan 'assen van AVI's'. Zie daarvoor paragraaf 4.6.2.2 'Assen van AVI's' in deze reactienota. Specifieke aspecten zijn daarnaast nog de milieukostenindicator en het terug inzetten van betonpuin in de keten. Dit is hieronder toegelicht.

De milieukostenindicator (MKI) en de betonketen

Zowel bij het ketenplan voor beton als bij de onderdelen 'Secundaire grondstoffen' en 'Immobilisaat vulstof en toeslagmateriaal' worden opmerkingen gemaakt over het noemen van de MKI. Zo vinden insprekers dat dit instrument maar weinig stimuleert om te kiezen voor secundaire materialen en worden een aantal kanttekeningen geplaatst bij de onderliggende systematiek.

De MKI wordt in het CMP slechts genoemd in een toelichtend kader als een mogelijkheid om als overheid het gebruik van recyclaat te stimuleren. Het CMP heeft hierin alleen een beschrijvende rol en heeft geen invloed op het instrument zelf. Een instructie hoe de MKI kan worden berekend gaat te ver voor een toelichtend kader. Op basis van de zienswijzen is in het CMP verduidelijkt dat de MKI slechts als voorbeeld is opgenomen.

Diverse zienswijzen stellen dat het ketenplan meer zou moeten sturen op het terug inzetten van betonpuin in de betonketen. In paragraaf 7.3 van het ketenplan wordt ingegaan op de reden waarom niet expliciet gestuurd wordt op het terugvoeren van betongranulaat naar de betonketen. Bij het nastreven van een circulaire economie is het niet altijd de beste insteek om per keten te kijken. Het is nodig om per geval te bezien op welke manier het inzetten van secundair materiaal het meest bijdraagt aan de circulaire economie als geheel en dus over ketens heen te kijken. Vooral nog is toepassen van betongranulaat in de betonketen niet hoogwaardiger dan toepassen in funderingsmateriaal. Dit komt doordat het primair materiaal dat gebruikt zou worden voor funderingen milieubelastender is dan de primaire materialen die gebruikt worden voor betonproductie. In dit kader wordt ook gewezen op paragraaf 3.3 'Vormen van recycling beoordelen' van het CMP. Hierin wordt expliciet gemaakt dat closed-loop recycling niet per definitie het meest hoogwaardig is.

4.6.1.4 Hout

Meerdere insprekers vinden het jammer dat het in het eerste deel van het ketenplan bij een beschrijving van de circulaire houtketen blijft. Insprekers zouden graag meer dwingende instrumenten zien. Het CMP is hier echter niet het juiste instrument voor. Dit zou moeten gebeuren via wetgeving.

4.6.1.5 Papier en karton

Een aantal insprekers doet suggesties om de juridische status voor papier en karton met dit CMP te wijzigen. Daarnaast vraagt een aantal insprekers om het verhogen van het inzamelpercentage, met name in grote steden en voor bedrijfsafval. Het CMP moet zich echter houden aan de geldende wetgeving en de uitleg van deze wetgeving in de jurisprudentie. Dit zou wijziging van de regelgeving zelf vragen. Het CMP heeft hierin geen rol.

Verder is er door een aantal insprekers gereageerd op nascheiding van papier en karton. In het CMP is aangegeven dat er naar aanleiding van onderzoek bekeken gaat worden of en op welke wijze gevolg gegeven gaat worden aan het al dan niet verplicht stellen van het nascheiden van papier en karton.

4.6.1.6 Kunstgras

Het ketenplan is over het algemeen positief ontvangen. Er zijn wel meerdere opmerkingen gemaakt over het aanstaande Europese verbod op synthetische infill dat grote veranderingen in de sector teweegbrengt.

Het CMP reflecteert de bestaande wetgeving en geeft hier uitleg aan, evenals aan de jurisprudentie. Het CMP heeft geen rol in het aanpassen of vaststellen van (nieuwe) wetgeving.

Het verwerken van particulier kunstgras is volgens een aantal insprekers een zorg omdat dit zou kunnen leiden tot verbranden van kunstgras dat voor recycling geschikt zou zijn geweest. Hoewel het CMP niet direct bindend is voor particulieren is hier in het ketenplan wel aandacht voor. Voor de informatieve teksten van het eerste deel van het plan zijn waardevolle suggesties gedaan, die in de tekst van het definitieve CMP zijn verwerkt.

4.6.2 Afvalplannen

In het CMP zijn 54 afvalplannen opgenomen. Hieronder is de inspraak op enkele afvalplannen uitgelicht.

4.6.2.1 Asfalt

Verschillende insprekers verzoeken om de grenswaarde voor PAK-arm asfalt naar beneden bij te stellen, zodat het thermisch reinigen van (een deel van) PAK-arm asfalt mogelijk wordt. Dit naar aanleiding van onder andere problemen in de asfaltbranche met schoorsteenemissies.

De grenswaarde voor asfalt van 75 mg/kg droge stof PAK10 wordt ontleend aan de maximale samenstellingswaarde uit de Regeling bodemkwaliteit. De regelgeving is leidend, het CMP kan deze niet wijzigen. Daarnaast is het belang van thermische reiniging van asfalt met minder dan 75 mg/kg PAK10 onvoldoende duidelijk in beeld om een basis te geven om de minimumstandaard te verlagen van 'recycling' (asfalt inclusief bitumenfractie) naar 'recycling van de minerale fractie' (met vernietiging van de bitumenfractie). Recycling van de bitumenfractie draagt in uitgevoerde LCA's in belangrijke mate bij aan de milieuwinst die met de recycling wordt bereikt.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat volgt de ontwikkelingen op het gebied van emissies bij asfaltcentrales, evenals andere asfalt gerelateerde ontwikkelingen. Dit is ook toegevoegd in de paragraaf 'Toekomstplannen' van dit afvalplan naar aanleiding van deze zienswijzen.

4.6.2.2 Assen van AVI's

Op het 'Afvalplan assen van AVI's' zijn vrij veel reacties ontvangen. Het overgrote deel is gerelateerd aan het voornemen om aan te sturen op reiniging van AVI-bodemas tot de kwaliteit van vrij toepasbare bouwstof. Een deel van de reagerende partijen is hier juist positief over terwijl een ander deel dit niet realistisch vindt. Zo:

- a. betwijfelt een deel van de marktpartijen of alle bodemas technisch wel tot de gewenste kwaliteit gereinigd kan worden,
- b. meent een aantal insprekers dat de overgangstermijn van 2 jaar te kort is,
- c. twijfelen veel partijen aan de noodzaak om ketelas en bodemas apart te houden, en
- d. vreest een aantal partijen dat de gekozen beleidslijn leidt tot grootschalige export van bodemas om daar alsnog 'laagwaardiger' te worden toegepast.

Daarnaast:

- e. vragen veel partijen aandacht voor de problematische afzetmarkt voor bodemas. In dat kader wordt er ook op gewezen dat veel lokale bevoegde gezagen op basis van de Omgevingswet in toenemende mate het toepassen van onder meer bodemas beperken.

Ten aanzien van deze punten wordt het volgende opgemerkt:

ad a. In de periode voorafgaand aan het vaststellen van het ontwerp-CMP heeft er uitvoerig overleg plaatsgevonden met de betrokken marktpartijen. Naar aanleiding van de inspraak hebben er opnieuw gesprekken plaatsgevonden. Op basis hiervan is de overtuiging van de overheid dat in de basis alle AVI-bodemas technisch gereinigd kan worden tot een materiaal dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Ook is

in gesprekken met marktpartijen duidelijk geworden dat exploitanten van AVI's op meerdere manieren de kwaliteit van de bodemas kunnen beïnvloeden. Dat betekent dat met een goede samenwerking tussen de exploitant van de AVI en de reiniger van de bodemas ook stappen kunnen worden gezet.

Het uitgangspunt om bodemas te reinigen tot genoemde kwaliteit is dus overeind gehouden en ook de bepaling dat het reinigingsproces mag leiden tot maximaal 15% te storten residu is niet veranderd. Wel is in het afvalplan meer expliciet gemaakt dat partijen die onverhoopt toch nog niet voldoende kunnen worden gereinigd met ontheffing moeten worden gestort. Dat was impliciet al de consequentie van de ingezette beleidslijn, maar is meer expliciet gemaakt.

Naast het technische aspect is het zo goed mogelijk reinigen van de bodemas ook nodig om het imago van bodemas als secundaire bouwstof te verbeteren (zie onder e hieronder). Tevens is het vanuit voorkomen van risico's op de langere termijn en het borgen van de kwaliteit van grondstoffen van de toekomst wenselijk om verontreinigingen die kunnen worden verwijderd niet terug in de keten te brengen. Vanuit dit laatste uitgangspunt is ook niet ingegaan op een verzoek om voor vulstof geproduceerd uit bodemas een uitzondering te maken op de verplichte reiniging. Het is immers niet consequent om bij toepassing als granulaat in beton een reiniging te eisen en dat niet te eisen voor toepassing als vulstof in hetzelfde beton.

ad b. De gestelde overgangstermijn is tot stand gekomen na gesprekken met diverse partijen in de sector. Een deel ervan achtte dit haalbaar – zelfs wanneer uitbreiding plaats zou moeten vinden op een geheel nieuwe locatie, een ander deel van de partijen niet. De termijn is ambitieus, maar niet op voorhand onhaalbaar. Het CMP voorziet bovendien in de mogelijkheid om – wanneer door de sector daadwerkelijk inspanningen zijn geleverd en het toch niet haalbaar blijkt – een beperkte verlenging mogelijk te maken. Dit is echter wel een terugvaloptie die alleen als het echt noodzakelijk is in beeld gaat komen. Op basis van de ingekomen zienswijzen is de formulering van de teksten over die termijn wel iets aangepast, maar zonder de essentie te wijzigen.

ad. c Naar aanleiding van de ingekomen reacties hebben opnieuw gesprekken met verbranders en opwerkers van bodemas plaatsgevonden over het als monostroom afscheiden van ketelas. Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat de aanwezigheid van ketelassen wel nadelig is voor de kwaliteit van de bodemas en eventueel extra inspanning bij het reinigen kan vragen, maar uiteindelijk niet maakt dat bodemassen slechter of niet reinigbaar zijn. Dit heeft ertoe geleid dat de verplichting om bodemas en ketelas gescheiden te gaan houden is vervallen. Wel is in de paragraaf Toekomstplannen opgenomen dat deze verplichting er alsnog kan komen wanneer blijkt dat het toch nodig is voor de reinigbaarheid van lastige partijen bodemas.

ad.d De Europese Verordening voor de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) reguleert de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen en biedt de mogelijkheid om bezwaar te maken indien de overbrenging niet in overeenstemming is met afvalbeheerplannen die op basis van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn opgesteld. Het toetsingskader voor grensoverschrijdende overbrenging is aangepast om te verduidelijken dat overbrenging vanuit Nederland moet gebeuren op een wijze die even hoogwaardig is als de verwerking die in de minimumstandaard/recyclingstandaard wordt weergegeven. Overbrenging van AVI-bodemassen vanuit Nederland kan worden toegestaan indien deze zodanig worden gereinigd dat zij in het land van bestemming geschikt zijn om als niet-vormgegeven bouwstof vrij te worden toegepast. Dit betekent dat zij volgens de daar geldende wet- en regelgeving toegepast mogen worden zonder isolatie-, beheers- en controlemaatregelen. Dit betekent ook dat export voor toepassing van ongereinigde bodemas in beton of ander immobilisaat niet wordt toegestaan.

ad. e Relevant is dat de afzet van bodemas moeizaam is. Dit komt mede door incidenten uit het verleden en een daardoor ontstaan slecht imago van bodemas als bouwstof. Het is dus niet in de laatste plaats in het belang van de sector om zo snel mogelijk te komen tot voldoende capaciteit tot reinigen. Gelet op de noodzaak om te komen tot een beter imago voor bodemas is de inzet op zo schoon mogelijke bodemas bij uitstek in het belang van de sector zelf.

In het CMP is al een passage opgenomen over het beperken van de inzet van bepaalde secundaire materialen (zoals bodemas) door bevoegde gezagen. Bedoeling van de passage in het CMP is om te voorkomen dat bevoegde gezagen voor een secundair materiaal in generieke zin (alle kwaliteiten en alle locaties) beperkingen opleggen. Voor materiaal dat voldoet aan de kwaliteit voor vrij toepasbare bouwstoffen is uitgangspunt dat toepassing veilig is en alleen via maatwerk kan worden beperkt. Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP. Het

formuleren van nieuwe beperkingen vanaf het moment van inwerkingtreding geldt als een afwijking van het CMP. Op basis van artikel 10.14 lid 4 Wm moeten bevoegde gezagen dat vooraf expliciet onder de aandacht van de Minister brengen. Bevoegde gezagen dienen ook bestaande beperkingen in lijn te brengen met het CMP. Voornemen is om bevoegde gezagen na inwerkingtreding van het CMP hier nog eens expliciet over te informeren.

Daarnaast heeft het verbeteren van de afzet van secundaire materialen buiten het CMP om ook zeker aandacht. Specifiek voor bodemas kan hier worden gewezen op de inspanningen van de Speciale Regeringsvertegenwoordiger voor Circulaire Economie die zich actief met dit onderwerp bezighoudt.

4.6.2.3 Assen van slibverbranding

Insprekers vragen om toe te staan dat een te storten residu overblijft bij het terugwinnen van fosfaat uit assen van de verbranding van rioolwaterzuiveringsslib en afvalwaterzuiveringsslib. Op grond van de minimumstandaard is het voor assen van de slibverbranding toegestaan om materialen (zoals fosfaat) uit de assen terug te winnen, onder voorwaarde dat het residu dat overblijft na terugwinning niet mag worden gestort. Voor het residu geldt een wettelijk stortverbod. Het is daarom niet mogelijk om de minimumstandaard aan te passen. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassing van de tekst in het CMP.

4.6.2.4 Baggerspecie

Een aantal insprekers is van mening dat met dit afvalplan baggerspecie wordt gestort terwijl het nuttig toepast kan worden. Het 'Afvalplan baggerspecie' richt zich op het zoveel mogelijk nuttig toepassen van baggerspecie. Nuttige toepassing vindt in hoofdzaak plaats door het toepassen van baggerspecie op of in de (water)bodem. Daarbij biedt het plan de ruimte om baggerspecie op een innovatieve wijze te verwerken. Het verlenen van vergunningen voor het storten is alleen toegestaan voor zoute baggerspecie (onder bepaalde voorwaarden), sterk verontreinigde baggerspecie en bepaalde kwikhoudende baggerspecie. Deze zienswijze heeft niet geleid tot een wijziging van de minimumstandaard voor baggerspecie. In de toelichting van het plan is door middel van een afbeelding wel de samenhang verduidelijkt tussen het toetsingskader van het afvalplan baggerspecie en de wetgeving voor het toepassen van baggerspecie.

4.6.2.5 Bioafval

Met name omgevingsdiensten geven aan dat 'Plantaardige en dierlijke oliën en vetten' niet expliciet genoemd worden in het ontwerp-CMP en dat een passende minimumstandaard voor het verwerken van deze afvalstoffen ontbreekt. Deze afvalstoffen worden in de praktijk ingezet voor energierugwinning of als biobrandstof. Dat is in lijn met het beleid rond het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie. Om te voorkomen dat voor deze gangbare praktijk moet worden aangetoond dat moet worden afgeweken van recycling als minimumstandaard, is op basis van de ingekomen zienswijzen hiervoor een aparte minimumstandaard toegevoegd, te weten: 'Andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning'. Hiermee wordt duidelijkheid gegeven en aangesloten op bestaande praktijk (en beleid) voor het verwerken van deze afvalstoffen.

4.6.2.6 Gips

Door de ontvangen inspraak is gebleken dat recycling van gips toch mogelijk is bij vochtgehalten van meer dan 10%. Daardoor is er geen reden om de minimumstandaard op dit punt aan te passen en is deze wijziging van het ontwerp-CMP teruggedraaid. Het is overigens wel wenselijk dat gips in de hele keten droog wordt opgeslagen, omdat bij hogere vochtgehalten het energieverbruik en de verwerkingskosten toenemen.

Insprekers stellen kritische vragen over het gebruik van gips als meststof. Het gebruik van meststof is (onder voorwaarden) wettelijk toegestaan binnen de meststoffenwetgeving en het gebruik is dus conform deze regelgeving toegestaan binnen de minimumstandaard voor gipsafval. Op basis van deze zienswijzen is de tekst van het CMP niet aangepast.

Insprekers zien graag dat toepassing van gipsafval binnen de gipsketen/bouwmaterialenketen de voorkeur krijgt boven toepassing als meststof. Vooralsnog zijn er geen redenen om de inzet van gipsafval binnen de meststoffenwet te beschouwen als laagwaardiger dan de inzet in de bouwketen. Het gebruik van gipsafval als meststof is niet vergunningplichtig, waardoor bovendien

aanpassing van wetgeving nodig zou zijn. Het CMP is dus niet het juiste instrument om dit te regelen. Deze zienswijzen hebben daarmee niet geleid tot aanpassing van de tekst in het CMP.

4.6.2.7 Kwikhoudend afval

De belangrijkste inspraak op het 'Afvalplan kwikhoudend afval' gaat over de norm voor kwik op staal. Het verzoek is om de norm voor kwikhoudend staal te verhogen naar 1 mg/kg. Volgens de olie- en gassector is het namelijk met de huidige norm van 0,1 mg/kg niet mogelijk om aan te tonen dat staal afkomstig van de olie- en gaswinning niet-kwikhoudend is. De beschikbare meetmethoden zijn naar zeggen van insprekers te onnauwkeurig om dit bij een norm van 0,1 mg/kg aan te kunnen tonen. Staal uit de olie- en gaswinning kan daarom nooit als niet-kwikhoudend worden aangeboden bij verwerkers.

De verspreiding van kwik moet vermeden worden. Er is op dit moment onvoldoende informatie om een besluit te kunnen nemen over de mogelijkheid of wenselijkheid om de norm dat vanaf 0,1 mg/kg sprake is van kwikhoudend staal aan te passen. De tijd tussen het inbrengen van zienswijzen en het vaststellen van het CMP is te kort om hier gedegen onderzoek naar uit te voeren. Daarom wordt vooralsnog vastgehouden aan de grenswaarden van 0,1 mg/kg kwik om ook voor staal van kwikhoudend afval te spreken. Dit onderwerp wordt wel verder opgepakt om te kijken of de norm voor staal verhoogd zou moeten worden zoals inspreker vraagt en welke risico's daaraan kleven voor zowel het milieu als de menselijke gezondheid.

4.6.2.8 Matrassen

Voor matrassen is de minimumstandaard bijgesteld naar aanleiding van de inspraak. Uit de inspraak bleek dat het gestelde percentage voor recycling moeilijk haalbaar was. Van de voor recycling geschikte matrassen moet in plaats van 90% (m/m, gerekend op basis van droge stof) van de ontvangen matrassen nu 80% worden gerecycled.

4.6.2.9 Procesafhankelijk afval

Eén inspreker stelt vragen bij het toepassen van LD-staalslakken als bouwstof. De minimumstandaard van verwerking van staalslakken is recycling. Het verwerken van staalslakken tot bouwstof is een vorm van recycling en kan voor een milieuvergunning in aanmerking komen. De milieukwaliteitseisen voor staalslakken die als bouwstof worden toegepast in of op de bodem of in contact met hemel- of oppervlaktewater zijn geregeld via het Besluit bodemkwaliteit. De milieukwaliteitseisen gelden ook voor materialen waarin staalslakken als grondstof zijn verwerkt.

Het toepassen van staalslakken als bouwstof in of op de bodem of in contact met hemel- of oppervlaktewater moet voldoen aan de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving en de zorgplicht. Het voornemen is in 2026 een meldplicht in te voeren voor toepassingen. Voor de toepassing van staalslak als niet vormgegeven bouwstof is op 23 juli 2025 een tijdelijke regeling in werking getreden die aanvullende eisen stelt (Staatscourant 2025, 25176). Gedurende de looptijd van deze tijdelijke regeling treft de Staatssecretaris in het kader van het bodembeleid maatregelen om meer zicht en grip te krijgen op de risico's van het toepassen van staalslakken.

Het CMP moet zich houden aan de geldende wetgeving en de uitleg van deze wetgeving in de jurisprudentie en heeft geen invloed op het bodembeleid. Deze zienswijze heeft niet geleid tot aanpassingen van de tekst in het CMP.

Insprekers stellen ook vragen over het toepassen van LD-staalslakken als bijproduct. Voor zowel een afvalstof of van een bijproduct geldt dat toepassing alleen mag als er sprake is van een nuttige toepassing én het materiaal voldoet aan de milieukwaliteitseisen uit het Besluit bodemkwaliteit. Een essentiële voorwaarde om te kunnen spreken van nuttige toepassing is dat de inzet van de afvalstof het gebruik van ander primair materiaal overbodig maakt. Deze zienswijzen hebben daarmee niet geleid tot aanpassing van de tekst in het CMP.

4.6.2.10 PUR/PIR-isolatieplaten

De inspraak op dit nieuwe plan was beperkt en richtte zich vooral op de mogelijkheden voor hergebruik. Die route leek niet te passen in de beschreven minimumstandaard terwijl dat voor veel platen wel een wenselijke verwerking is. De minimumstandaard is aangepast om voorbereiden voor hergebruik mogelijk te maken voor die platen waarvoor dat ook is toegestaan

vanuit internationale regels over het uitfaseren van ozonlaagafbrekende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen.

4.6.2.11 Residuen en zeefzand

Insprekers stellen dat reinigingsresidu van zeefzand, grond of boorgruis niet moet worden beschouwd als grond.

Dit residu wordt in beginsel beschouwd als grond en voor het storten daarvan is een verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid vereist. Als het residu wordt verwerkt tot bouwstof, dan is er geen sprake meer van grond. Het infokader met uitleg over de relatie tussen grond en andere afvalstoffen is naar aanleiding van de zienswijzen verduidelijkt. Daarnaast is in het plan zeefzand vermeld dat reinigingsresidu van sorteerzeefzand van gemengd bouw- en sloopafval onder het plan zeefzand blijft vallen totdat is vastgesteld dat dit residu vanwege de samenstelling niet kan worden beschouwd als grond of een verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid is afgegeven.

4.6.2.12 Reststoffen drinkwaterbereiding

Inspreker stelt dat de voorgeschreven systematiek om de uitloging van arseen te bepalen niet zinvol is, omdat arseen niet uitloopt uit het ijzerslib. De tekst van het CMP is aangepast, waardoor de arseenconcentratie moet worden bepaald in plaats van de arseenemissie. De reden hiervoor is dat informatie aan de toepasser van een bouwstof moet worden verstrekt als deze informatie relevant is om (bij een normale toepassing) aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Dit is een verplichting op grond van de Regeling bodemkwaliteit 2022. De aanwezigheid van arseen in bouwstoffen kan bij sommige toepassingen tot verontreiniging van de bodem leiden. Dit kan gebeuren als arseen weer uitloopt. Daardoor is het van belang dat informatie over de arseenconcentratie beschikbaar is en wordt verstrekt aan degenen die de bouwstof maken en toepassen.

4.6.2.13 Shredderafval

Uit onderzoek van RoyalHaskoningDHV (2022) volgde dat de huidige minimumstandaard van overig shredderafval niet goed aansluit op de praktijk. Omdat niet alle fracties geschikt zijn voor verbranding, moet in praktijk altijd een deel gestort worden. Naar aanleiding hiervan is de minimumstandaard in het ontwerp-CMP gewijzigd waardoor toch een fractie gestort mag worden, zolang dit te storten residu beperkt wordt tot maximaal 5% van de input van de shredderinstallatie. Op deze voorgestelde wijziging zijn veel zienswijzen ingediend en het ministerie is naar aanleiding van deze zienswijzen opnieuw in gesprek gegaan met de sector.

Naar aanleiding van de zienswijzen en de daaropvolgende gesprekken is besloten om de minimumstandaard voor overig shredderafval voorlopig nog niet te wijzigen en de minimumstandaard aan te houden zoals opgenomen in het LAP3. De belangrijkste reden hiervoor is dat verschillende insprekers hebben aangegeven dat het maximaal te storten percentage van 5% voor overig shredderafval in de praktijk niet uitvoerbaar is. De insprekers hebben aangegeven hierin de voorkeur te geven aan de minimumstandaard voor overig shredderafval zoals opgenomen in het LAP3.

Om de minimumstandaard in de toekomst beter te laten aansluiten op de uitvoeringspraktijk zal bij een eerste wijziging van het CMP opnieuw worden gekeken of de minimumstandaard voor overig shredderafval gewijzigd moet worden. Het zou kunnen dat er dan alsnog een maximum te storten percentage wordt opgenomen voor shredderafval. Dit voornemen is ook opgenomen in de 'Toekomstplannen' paragraaf van het 'Afvalplan shredderafval'.

4.6.2.14 Zeefzand

Naar aanleiding van de ontvangen zienswijzen is in het 'Afvalplan zeefzand' een afvalcategorie opgenomen voor PAK-arm zeefzand dat geen gevaarlijke afvalstof is en afkomstig is van het sorteren en zeven van gemengd bedrijfsafval of grof huishoudelijk afval.

4.6.2.15 Zorgafval

Een inspreker merkt op dat ook voor afval uit de gezondheidszorg voor dieren geldt dat bepaald afval gedecontamineerd kan worden en dat hiervoor dezelfde regels gelden als decontaminatie

van afval uit de gezondheidszorg voor mensen. Dat werd voorheen niet benoemd in het afvalplan. De minimumstandaard is hierop aangepast.

4.6.2.16 Diverse afvalplannen, bijv. cellenbeton, gips, steenwol, zeefzand

Insprekers vragen om afvalstoffen op bouw- en slooplocaties beter gescheiden te houden. Het gescheiden houden van afvalstoffen op deze locaties is geregeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het CMP heeft hierin alleen een beschrijvende rol en heeft geen invloed op deze scheidingsplicht of op de handhaving daarvan. Deze zienswijzen hebben niet geleid tot aanpassingen in het CMP.

5. Advies van de commissie mer

In het traject om te komen tot het ontwerp CMP is een milieueffectrapportage (mer) uitgevoerd. Op dit milieueffectrapport (MER) is advies gevraagd van de Commissie mer. Het hieruit voortvloeiende advies van de Commissie mer bevat waardevolle en kritische inzichten voor de verdere ontwikkeling van het Circulair Materialenplan.

5.1 Reikwijdte van het MER

Hoofdpunt van de commissie is dat zij de in het MER gekozen reikwijdte te beperkt vindt. De commissie mist een analyse van een aantal onderwerpen met mogelijk grote milieueffecten en/of waarover maatschappelijk debat ontstaat. De commissie geeft aan dat de invoering van een circulaire economie directe gevolgen heeft voor de te maken keuzes in het afvalbeheer en er dus onlosmakelijk mee samenhangt. Daarnaast ontstaan in een economie gebaseerd op volledig circulair materialenbeheer nieuwe bedrijfstakken met mogelijk grote milieugevolgen (bijvoorbeeld voor ruimtebeslag en leefomgevingskwaliteit). De commissie acht het noodzakelijk dat de samenhang tussen en de cumulatie van milieueffecten van het CMP als geheel in beeld worden gebracht. Er is volgens de commissie meer inzicht nodig in de 'knoppen waaraan gedraaid kan worden' om de doelen voor circulariteit te halen, en wat dit voor de milieueffecten betekent. De commissie kan zich daarom niet vinden in de onderbouwing in het MER dat het volstaat om onderwerpen mee te nemen die kaderstellend zijn voor besluiten over mer- (beoordelings)plichtige projecten. In het verlengde hiervan meent de commissie dat ook analyses en beschrijvingen van de afval- en ketenplannen binnen de reikwijdte van het MER horen en ten onrechte ontbreken. Verder ligt de aandacht in het MER volgens de commissie nog vooral op de achterkant van de keten en wordt circulair materialenbeheer, de samenhang tussen en de cumulatie van milieueffecten onvoldoende inzichtelijk gemaakt.

Reactie op de opmerkingen over de reikwijdte van het MER

De commissie heeft gelijk dat de transitie naar een circulaire economie bij kan dragen aan bredere milieueffecten. Het CMP is echter niet een allesomvattend plan voor de transitie naar een circulaire economie, dat over de gehele linie de kaders stelt. De bredere visie over hoe de Rijksoverheid de transitie naar een circulaire economie wil bevorderen is neergelegd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). In het NPCE worden de doelen en de verschillende maatregelen en instrumenten beschreven die bij moeten dragen aan het bereiken van een circulaire economie in 2050. Het CMP is een van de instrumenten die hieronder vallen, maar zeker niet het enige. De reactie van de commissie laat zien dat het belangrijk is om de plaats en functie van het CMP en de verhouding tot het bredere beleidskader zoals neergelegd in het NPCE, goed te beschrijven. Om dit te verhelderen is dit in het definitieve CMP, met name in de onderdelen 'Wat is het CMP' en 'Over de toetsingskaders' beter toegelicht.

Het CMP is een brug tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk. Het biedt de kennis en kaders voor overheden en bedrijven voor het gebruik van grondstoffen, het omgaan met afval en het verlenen van vergunningen. Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het CMP bij het nemen van besluiten, het toezicht daarop en de handhaving ervan. Het CMP richt zich, net als het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), voor een belangrijk deel op uniform afvalbeheer in Nederland. Dat is immers ook waar de vergunningverlenende taken van het bevoegd gezag op gericht zijn. Het CMP geeft hiervoor de toetsingskaders. Waar het CMP verschilt van het LAP, is dat het meer overzicht biedt van andere stappen die in de keten (ontwerp, productie en gebruik) kunnen worden genomen om circulair te handelen. Hierin beschrijft het CMP van toepassing zijnd beleid en regelgeving, relevante ketenpartijen, suggesties voor maatregelen en andere aspecten die een

rol kunnen spelen bij de vraag of iets in meer of mindere mate circulair is. Deze teksten in het CMP zijn informatief van aard. Er worden dus geen richtinggevende of kaderstellende uitspraken gedaan over ketenstappen die voorafgaan aan de afvalfase. Informatieve en beschrijvende teksten hebben naar hun aard ook geen milieueffecten. Deze onderdelen zijn daarom niet meegenomen in het MER, in lijn met de hiervoor geldende regelgeving onder de Omgevingswet. De reikwijdte van het MER is daarmee een direct uitvloeisel van de aard en de reikwijdte van het CMP zelf.

De keuze voor de reikwijdte is uiteengezet in hoofdstuk 3 van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), waar het MER op is gebaseerd.⁵ In de NRD is uitgelegd dat ervoor is gekozen om het MER alleen te richten op potentieel nieuw beleid (ten opzichte van het Landelijk Afvalbeheerplan) dat mogelijk kaderstellend zou kunnen zijn voor het beheer van afval in Nederland. Slechts een aantal onderdelen van het CMP is daadwerkelijk kaderstellend doordat zij bijvoorbeeld doorwerking hebben in vergunningverlening. Dit zijn de delen die in de NRD zijn opgenomen en daarmee ook in het MER terugkomen.

Op een aantal punten is die reikwijdte toch iets breder genomen dan puur nieuw kaderstellend beleid. Zo is er ook gekeken naar richtinggevende keuzes voor het instrument minimumstandaard. Er wordt overwogen om in het kader van het CMP het instrument minimumstandaard anders te gaan inzetten. Het gaat hier om een instrumentkeuze die niet direct tot nieuwe toetsingskaders leidt. Desondanks is dit wel in het MER meegenomen, omdat het op termijn zou kunnen leiden tot een ander gebruik van het instrument en daarmee ook tot nieuwe toetsingskaders.

Er is – gelet op het voorgaande – bij het opstellen van het MER bewust gekozen om ook bij de afval- en ketenplannen alleen die plannen mee te nemen in het MER waarin nieuw kaderstellend beleid is opgenomen door middel van toetsingskaders voor het bevoegd gezag. Een groot deel van de ketenplannen bestaat uit toelichtende teksten over beleid en wetgeving zonder directe milieugevolgen door die toelichting. Deze onderdelen hoeven daarom niet te worden meegenomen in het MER. Onder de afval- en ketenplannen zijn er ook die wel toetsingskaders bevatten, maar waarin niets is gewijzigd ten opzichte van het LAP. Omdat hier geen sprake was van wijzigingen in het beleid, zijn deze niet meegenomen in het MER.

Niet al deze bestaande afval- en ketenplannen zijn echter eerder in een MER meegenomen. Dit gaat in sommige gevallen om toetsingskaders die al vele jaren bestaan en waarover geen vragen zijn vanuit bedrijven of bevoegd gezag om deze aan te passen. Hoewel feitelijk bestaand beleid gaan we – zoals aanbevolen door de commissie – deze bestaande toetsingskaders uit de afval- en ketenplannen alsnog meenemen in het MER. Dit zal na vaststelling van het CMP worden opgepakt.

5.2 Te weinig gedetailleerd en te weinig kwantitatief uitgewerkt

In diverse opmerkingen laat de commissie weten dat goede kwantitatieve beschrijving van referentiesituatie en alternatieven ontbreekt. Er ontbreken concrete cijfers en een kwantitatieve duiding van trends en ontwikkelingen (autonome ontwikkeling bij onveranderd beleid). Zo bevat het MER geen scenario's voor de ontwikkeling van het afvalaanbod en de afvalverwerking tot 2030 en 2050.

Reactie op de opmerkingen over detail en kwantificering

De onderwerpen in het MER zijn primair gefocust op instrumentontwikkeling en niet op het maken van concrete beleidskeuzes voor specifieke afvalstoffen. Zo staat in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) bij onderwerp V (*onderscheid tussen vormen van recycling*) bijvoorbeeld expliciet dat het hier gaat om uitwerking op een hoger abstractieniveau dan bijvoorbeeld een LCA-vergelijking tussen verwerkingsopties en dat de specifieke casussen slechts voorbeelden zijn en niet zijn bedoeld om op basis van het MER specifieke minimumstandaarden aan te passen. Ook voor andere onderwerpen speelt dit. Het is daarom niet noodzakelijk geacht om de referentiesituatie te kwantificeren bijvoorbeeld in tonnen afval of emissies CO₂. Daar waar het kwantitatieve aspect wel relevant was – bijvoorbeeld bij de vraag om hoeveel terug te voeren residu het zou kunnen gaan bij onderwerp III in het MER (*import/export, terugvoer van residu*) – heeft dit wel degelijk aandacht gekregen.

⁵ Notitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de Milieueffectrapportage voor het Circulair Materialenplan 1.0 is te vinden op www.circulairmaterialenplan.nl/procedure-milieueffectrapportage/

Vanuit de visie van de commissie dat in het MER de cumulatie van milieueffecten van het CMP als geheel in beeld moeten worden gebracht (zie de opmerkingen over de reikwijdte) is de wens tot kwantificering begrijpelijk. Echter verdere kwantificering is niet nodig geacht vanwege de gekozen afbakening van het MER en omdat het vooral gaat om keuze op instrumentniveau, niet op inzet van het instrument in specifieke situaties. Het kwantificeren van deze effecten zou veel capaciteit hebben gevraagd, zonder dat het CMP voor deze onderwerpen anders zou zijn geworden.

6. Reactie op de uitvoeringstoetsen

6.1 HUF-toets Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT is verzocht om een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets uit te voeren voor een aantal onderdelen van het ontwerp-CMP die voor de ILT relevant zijn. ILT is gevraagd de reactie toe te spitsen op de daarin opgenomen toetsingskaders.

Algemeen oordeel ILT over CMP

De ILT onderschrijft het belang van het CMP als een uniform kader voor het gebruik van grondstoffen, het omgaan met afval en het verlenen van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. De ILT geeft aan het CMP een belangrijke stimulans voor de transitie naar een circulaire economie in 2050 te vinden.

De ILT concludeert dat het CMP als schakel fungeert tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Zo was het LAP meer gericht op de afvalstoffen die ontstaan aan het einde van de keten (lineaire economie) en behoort het CMP volgens de ILT toetsingskaders op de gehele keten te bevatten (circulair). Immers, wat aan de voorkant goed geregeld is, levert minder problemen op in de verwerking van de afvalstoffen aan het einde van de keten en stimuleert zo de circulariteit.

6.1.1 Uitkomsten HUF-toets

Oordeel met betrekking tot Handhaafbaarheid

De ILT beoordeelt het ontwerp-CMP als beperkt handhaafbaar en noemt als onderbouwing een aantal zaken:

1. Wat betreft de juridische doorwerking geeft de ILT aan dat deze in het CMP goed is geborgd, maar de ILT had verwacht dat het CMP een nog sterkere juridische status zou krijgen.
2. De ILT heeft op onderdelen behoefte aan duidelijkere normen en definities. Daarnaast merkt de ILT op dat op sommige onderdelen wet- en regelgeving onduidelijk is, waardoor er verschil in interpretatie kan ontstaan. De HUF-toets benoemt daarbij ook vraagstukken die spelen met betrekking tot einde-afval en verschillen in beleid en normering met het buitenland. ILT benoemt verder onduidelijkheid met betrekking tot de eigen rol in de keten.
3. Verder wijst de ILT op beperkte handhaafbaarheid die voortvloeit uit inspecties die moeten worden uitgevoerd. Het betreft zaken die bij een controle of inspectie nader moeten worden onderzocht en niet door een visuele controle of controle van papieren kunnen worden vastgesteld.
4. De ILT geeft aan dat in een aantal onderwerpen alleen een generiek toetsingskader is opgenomen, maar mist hier het specifieke toetsingskader.
5. Bij verwijzing naar toelichtende teksten geeft de ILT aan dat deze beperkt handhaafbaar zijn.
6. Verder benoemt de HUF-toets onzekerheden die voortvloeien uit lopende rechtszaken.

Oordeel met betrekking tot uitvoerbaarheid

De ILT beoordeelt het ontwerp-CMP als uitvoerbaar, mits de middelen en capaciteit worden toegekend om de taken uit te kunnen voeren.

Oordeel met betrekking tot fraudebestendigheid

De ILT beoordeelt het ontwerp-CMP als beperkt fraudebestendig. Het is een reële verwachting dat er fraude plaats zal vinden.

6.1.2 Reactie op HUF-toets

In de bijlage bij deze nota met alle zienswijzen, zijn ook de individuele punten opgenomen die de ILT heeft ingebracht als gevolg van de door hen uitgevoerde HUF-toets. Hieronder wordt in hoofdlijnen ingegaan op de punten met betrekking tot de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Handhaafbaarheid

1. Het is een bewuste keuze om de doorwerking van het CMP te behouden zoals die ook in het LAP was, namelijk via artikel 10.14 van de Wm waarin staat dat bestuursorganen rekening moeten houden met het CMP bij het nemen van besluiten over afvalstoffen. Wel wordt hier via een wijziging van de Wm de verstrekingsverplichting aan toegevoegd. Deze verplicht bevoegde gezagen tot het informeren van de minister als zal worden afgeweken van de toetsingskaders van het CMP. Zo houdt het ministerie zicht op de uitvoeringspraktijk en krijgt het een beeld waar die mogelijk niet meer helemaal aansluit (of aan kan sluiten) bij de bepalingen van het CMP.
2. De ILT vindt de formulering van bepaalde normen te vaag of te vrijblijvend en noemt voorbeelden zoals "mag", "kan", "redelijk", "gangbaar" en "mate van nuttige toepassing". Waar mogelijk zijn definities en formuleringen in het definitieve CMP scherper geformuleerd dan in het LAP of het ontwerp-CMP het geval was. Het is echter niet altijd mogelijk om formuleringen en definities geheel af te kaderen. In sommige situaties zal van geval tot geval een nadere afweging gemaakt moeten worden. Dit vraagt de wetgeving immers ook, uiteraard met inachtneming van alle relevante omstandigheden. Dit geldt ook voor vraagstukken met betrekking tot afvalstof/niet-afvalstof en of de mate van nuttige toepassing voldoende is bij overbrenging. Waar mogelijk zijn in het CMP concrete handvatten opgenomen om deze kwesties te toetsen. Het is echter onmogelijk om daar in het CMP concretere uitspraken over te doen dan nu het geval is. Als naar oordeel van de ILT wetgeving zelf onduidelijk is, zal dit concreet moeten worden gemaakt en ingebracht bij het ministerie ter verduidelijking. Het CMP heeft wel een rol in het duiden van wetgeving die relevant is per onderwerp van het CMP. Waar dit beter kon, is dit in reactie op de HUF-toets aangepast. Met betrekking tot de bevoegdheden van de ILT in de keten; hiertoe is inmiddels de Handreiking bevoegdheden bevoegde gezagen gepubliceerd waar in het definitieve CMP op gepaste plekken naar wordt verwezen. Waar de ILT als bevoegd gezag een bevoegdheid heeft, is dit verder in het CMP benoemd.
3. De ILT refereert aan het uitvoeren van inspecties met betrekking tot handhaafbaarheid. Een aantal afvalstoffen is niet visueel of administratief te controleren bij een inspectie, maar moeten door hun aard of fysisch/chemische eigenschappen getoetst worden door middel van specifieke metingen (in een laboratorium). Het gaat dan bijvoorbeeld om druksterkte/vormvastheid/grondwaterstand/weersomstandigheden en andere civieltechnische kenmerken. Het CMP kan hierin echter geen rol spelen, omdat de aard van de afvalstoffen ten grondslag ligt aan de beperkte handhaafbaarheid en niet de tekst van het CMP. Het CMP kan dit probleem dus ook niet wegnemen.
4. Het CMP is zo opgebouwd dat algemene en generieke kaders in de onderwerpen worden behandeld. Specifieke toetsingskaders zijn opgenomen in de betreffende afval- of ketenplannen. Het voert namelijk te ver om alle specifieke toetsingskaders in de relevante onderwerpen op te nemen. Dit zou niet bijdragen aan de begrijpelijkheid en leesbaarheid van het onderwerp.
5. De ILT verzoekt bij meerdere afval- en ketenplannen om delen van de toelichting concreter en meer handhaafbaar te maken. De toelichting is echter geen onderdeel van het toetsingskader dat doorwerkt in vergunningen. De toelichting is informatief van aard en hoeft niet gehandhaafd te worden. Alleen de toetsingskaders van de afval- en ketenplannen hebben doorwerking naar vergunningen.
6. De ILT heeft gelijk dat lopende rechtszaken tot nieuwe inzichten kunnen leiden en daardoor van invloed kunnen zijn op de handhaafbaarheid. De rechtsgang gaat echter buiten het CMP om en het CMP heeft daar geen invloed op. Nieuwe jurisprudentie kan aanleiding zijn om teksten bij tussentijdse wijzigingen van het CMP te actualiseren.

Uitvoerbaarheid

De ILT concludeert dat er aanvullende fte's nodig zijn voor het uitvoeren van de werkzaamheden die voortvloeien uit het CMP. Het betreft mankracht om terugvoer kennisgevingen te beoordelen en inspecties uit te voeren voor het sorteren van textiel die met informatieverplichting worden overgebracht. Deze taken zijn niet nieuw. Wel is het zo dat op 20 mei 2024 de herziene EVOA als Verordening (EU) 2024/1157 in werking is getreden, met in die EVOA een gefaseerde introductie van gewijzigde bepalingen over de wijze waarop afvalstoffen mogen worden overgebracht. De gevolgen van deze gewijzigde bepalingen zijn al in 2024 in de "HUF-toets implementatie herziene EVOA" uitgewerkt en horen daarom niet opnieuw te worden opgenomen in de "HUF-toets ontwerp-CMP".

Daarnaast doet de ILT een suggestie om een terugvoer verplichting op te nemen voor al het afval uit het buitenland dat na verwerking in Nederland (als residu of rest) wordt gestort. ILT vindt dat in die gevallen een terugvoer verplichting moet worden opgenomen en geeft aan daar extra fte voor nodig te hebben. Deze verplichting is echter helemaal niet in het CMP opgenomen en heeft daarom geen consequenties met betrekking tot uitbreiding van de reeds bestaande terugvoer verplichting voor afvalstoffen die niet onder het afvalplan residuen vallen.

Fraudebestendigheid

De fraudegevoeligheid waar de ILT aan refereert heeft geen betrekking op het toetsingskader van het CMP, maar gaat over de huidige markt van het verwerken van afvalstoffen of de aard van afvalstoffen. Verwerkers kunnen geld verdienen aan het verwerken van afvalstoffen, waardoor deze werkzaamheden als fraudegevoelig kunnen worden aangemerkt. Er bestaan prikkels om afvalstoffen niet conform de minimumstandaard te verwerken als daar meer geld mee te verdienen valt. Het CMP heeft een rol in het bieden van het toetsingskader voor vergunningverlening en handhaving. Daar houdt de invloed van het CMP echter ook op. De ILT geeft tevens aan dat voor het afvalplan batterijen heldere criteria ontbreken voor wanneer sprake is van voortgezet gebruik en dat daardoor het afvalplan als fraudegevoelig wordt bestempeld. Voor batterijen geldt echter dat de Batterijenverordening rechtstreeks werkend is. De criteria met betrekking tot voortgezet gebruik zijn in deze verordening opgenomen. Het afvalplan bevat daarnaast alleen een toetsingskader voor afvalstoffen. Bij voortgezet gebruik is geen sprake van een afvalstof en daarmee valt deze toepassing dus ook niet onder de afbakening van het afvalplan.

6.1.3 Wijzigingen naar aanleiding van de HUF-toets

De opmerkingen van de ILT hebben op een aantal plekken tot wijzigingen of verdere concretisering geleid. Op basis van de opmerkingen van de ILT is voor het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof daar waar nodig de tekst verduidelijkt.

De opmerkingen hebben niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in het CMP. De opmerkingen van de ILT hebben voor een groot deel betrekking op punten waar het CMP alleen een beschrijvende rol heeft (geen toetsingskader). Het CMP is gebonden aan de geldende wetgeving en de uitleg van deze wetgeving in de jurisprudentie. Het CMP heeft geen rol in of invloed op het vaststellen of aanpassen van (nieuwe) wetgeving. Verordeningen hebben bovendien een rechtstreekse werking en worden niet in nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd.

6.2 Uitvoerbaarheidstoets RWS

RWS heeft vanuit zijn rol als beheerder van areaal waarin (werken met) grond, bagger en bouwstoffen voorkomen, als bevoegd gezag in het beheergebied van RWS en opdrachtgever van projecten waarbij grond, baggerspecie of bouwstoffen van derden op de waterbodem worden toegepast, een uitvoerbaarheidstoets gedaan op de aspecten van het CMP die daartoe relevant zijn.

De conclusie van RWS is dat het CMP uitvoerbaar is, maar dat in de tekst beter geduid moet worden wat de positie/betekenis is van het CMP ten opzichte van de bovenliggende regelgeving en dat tevens verduidelijkt wordt dat het CMP op zichzelf geen juridische status heeft. Voor specifiek het 'Afvalplan baggerspecie' geldt dat het uitvoerbaar is, mits de bovenliggende regelgeving op de juiste wijze wordt beschreven in het CMP. De beschrijvingen in het ontwerp-

afvalplan leiden tot verwarring en daarmee tot uitvoeringsproblemen bij RWS. De andere getoetste afval/ketenplannen zijn uitvoerbaar.

In diverse onderdelen van het CMP wordt ingegaan op de rol van het CMP. Het is belangrijk om te beseffen dat het CMP gestoeld is op wettelijke teksten. Zeker voor de delen die doorwerken naar decentrale regels. De juridische status van de betreffende teksten is in het CMP duidelijk gemaakt door middel van de indeling van de verschillende onderwerpen. In het kort komt het er op neer dat het CMP een toelichting en uitwerking bevat van toepasselijke wetgeving en jurisprudentie en een beleidsmatige invulling daarvan indien daar ruimte voor bestaat en een dergelijke invulling noodzakelijk is. De toetsingskaders van het CMP werken voor het grootste deel via vergunningen door naar bedrijven. Als bedrijven activiteiten willen ontplooiën die niet in lijn zijn met het CMP, dan weigert het bevoegd gezag in principe hiervoor een vergunning te verlenen. Dit betekent dat bedrijven rekening moeten houden met de inhoud van het CMP. Ook kan het zijn dat in het CMP bepaalde wettelijke bepalingen worden ingevuld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van RWS over het 'Afvalplan baggerspecie' is ter verduidelijking uitleg over en een visualisatie van de algemene regels voor het toepassen van baggerspecie toegevoegd, om verwarring over geldende regelgeving weg te nemen.

7. Ambtshalve wijzigingen

Naast wijzigingen die het gevolg zijn van inspraak zijn er soms ook wijzigingen 'ambtshalve' doorgevoerd. Redenen hiertoe zijn zeer divers. Het kan gaan over wijzigingen als gevolg van voortschrijdend inzicht, om de leesbaarheid van de tekst te verhogen, aanpassingen n.a.v. recent gewijzigde wetgeving (nationaal of Europees) of nieuwe beleidsontwikkelingen.

De ambtshalve wijzigingen én de redenen voor die wijzigingen zijn per onderdeel weergegeven in de bijlage bij deze reactienota.

8. Bijlage – Reactietabellen CMP

Zie apart document