
Vergaderjaar 2024-2025

30 872

Landelijk afvalbeheerplan (LAP)

L

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening¹ heeft schriftelijk overleg gevoerd met de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu over **het ontwerp-Circulair Materialenplan (CMP)**. Bijgaand brengt de commissie hiervan verslag uit. Dit verslag bestaat uit:

- De uitgaande brief van 11 februari 2025.
- De antwoordbrief van 20 maart 2025.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
Dragstra

¹ Samenstelling:

Van Wijk (BBB), Kemperman (BBB) (*voorzitter*), Van Langen-Visbeek (BBB), Jaspers (BBB), Lievense (BBB), Thijssen (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Van de Linden (VVD), Klip-Martin (VVD), Meijer (VVD), Kaljouw (VVD), Rietkerk (CDA) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Van Meenen (D66), Aerdts (D66), Van Kesteren (PVV), Nicolai (PvdD), Nanninga (JA21), Van Aelst-Den Uijl (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), De Vries (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT / VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu

Den Haag, 11 februari 2025

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft kennisgenomen van uw brief van 8 januari 2025², waarbij u de Kamer het ontwerp-Circulair Materialenplan (CMP) aanbiedt. De leden van de fractie van de **BBB** hebben naar aanleiding van deze brief de regering nog een aantal vragen voor te leggen.

De leden van de fractie van de BBB stellen voorop dat de kern van het afvalstoffenbeleid – de bescherming van milieu en volksgezondheid door goed afvalbeheer – overeind blijft staan. Met het CMP wordt echter naar de hele productketen gekeken: van ontwerp, productie en gebruik tot en met de afvalverwerking en het opnieuw toepassen van materialen en producten. Daarbij zijn de volgende drie ambities neergelegd voor het CMP: 1) het verbreden van de informatievoorziening naar met name bedrijven over de voorkant van de keten, 2) het ondersteunen van innovatieve bedrijven door meer te sturen op hoogwaardige verwerking van afvalstromen en 3) het verstevigen van de juridische basis van het CMP. Deze ambities maken het CMP in de visie van deze leden tot een vernieuwend instrument in vergelijking met het huidige het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP). Bovendien zijn ook de bestaande inhoudelijke thema's van het LAP geactualiseerd voor het CMP, zodat deze beter bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. De leden van de fractie van de BBB hebben naar aanleiding van het ontwerp-CMP de volgende vragen voor de regering.

1. Wat zijn de gevolgen van de invoering van het CMP voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)? Op welke wijze gaat de regering voorkomen dat er vanwege overcapaciteit van de AVI's afval uit het buitenland verbrand gaat worden?
2. De leden van de fractie van de BBB lezen in het ontwerp-CMP dat bij het milieueffectrapport verschillende alternatieven zijn onderzocht waarbij enige mate van storten mogelijk wordt gemaakt om de mogelijkheden van recycling te verruimen.³ In hoeverre zorgt het CMP nu voor het voorkomen van storten van afval? Wat zijn de gevolgen van het CMP voor het moratorium op stortplaatsen? In hoeverre is er voldoende stortcapaciteit in Nederland?
3. De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat stortafval zoals baggerspecie, verontreinigde grond of staalslakken, regelmatig wordt gebruikt in de natuur. Wordt hiervoor een onderafdichting verplicht om uitlekken naar de bodem te voorkomen?
4. De leden van de fractie van de BBB merken op dat provincies belast zijn met een eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen. Op welke wijze wordt omgegaan met 'oude' stortplaatsen in de regio, zoals de stortplaats bij Westwoud?
5. De leden van de fractie van de BBB merken op dat de derde ambitie voor het CMP – het verstevigen van de juridische basis van het LAP – gepaard kan gaan met een toename van het aantal regels. Deze leden vragen de regering in hoeverre het CMP voor extra regeldruk zorgt.

² Kamerstukken I 2024/25, 30 872, K.

³ Kamerstukken I 2024/25, 30 872, K, bijlage, p. 20.

6. Is de regering bereid om een vierde ambitie voor het CMP – inhoudende een vermindering van de regeldruk voor het CMP – toe te voegen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de BBB wijzen er tot slot op dat om een beweging van afvalbeheer naar materialengebruik mogelijk te maken, niet enkel aanpassing van de afvalstoffenwetgeving is vereist, maar ook stimuleringsmaatregelen voor secundair en circulair gebruik vereist zijn. Hoe verwacht de regering dergelijke stimulering vorm te geven? In welke domeinen kan de Kamer de komende tijd wetsvoorstellen en of regelingen verwachten in dit kader?

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Drs. E. Kemperman MBA

Voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat / Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2025

Hierbij ontvangt u de beantwoording van de schriftelijke vragen (kenmerk 176384U) die op 11 februari 2025 zijn gesteld door leden van de BBB-fractie naar aanleiding van de aanbieding van het ontwerp-Circulair Materialenplan (CMP) op 8 januari 2025.⁴

Vraag 1

Wat zijn de gevolgen van de invoering van het CMP voor de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)? Op welke wijze gaat de regering voorkomen dat er vanwege overcapaciteit van de AVI's afval uit het buitenland verbrand gaat worden?

Antwoord 1

Voor de afvalverbrandingsinstallaties heeft het ontwerp-CMP geen directe gevolgen. In het CMP wordt met name beschreven welke vormen van thermische afvalverwerking er zijn en wat de positie van de verschillende vormen is binnen de circulaire economie. Ook bevat de tekst een beschrijving van de beschikbare installaties en de vergunde verwerkingscapaciteit. Wel legt het ontwerp-CMP, in navolging van de op 17 januari 2025 gepubliceerde beleidsvisie afvalverbranding,⁵ voor het eerst vast dat er geen nieuwe capaciteit nodig is in Nederland. Het uitgangspunt dat het vergunnen van nieuwe afvalverbrandingscapaciteit niet doelmatig is, wordt overgenomen in het Circulair Materialenplan (CMP). Daarmee is voor vergunningverleners duidelijk dat het vergunnen van nieuwe afvalverbrandingscapaciteit onwenselijk is.

Afvalimport en -export vindt in Europa vrijelijk plaats binnen de voorwaarden die de Europese verordening overbrenging afvalstoffen daaraan stelt.

Ook is in het ontwerp-CMP voor het eerst opgenomen dat Nederland op termijn streeft naar een afvalverbrandingscapaciteit die meer in lijn is met het Nederlandse aanbod van te verbranden afval. De verwachting is dat door het bevorderen van de circulaire economie het Nederlandse afvalaanbod aan AVI's zal afnemen. In de beleidsvisie afvalverbranding is opgenomen dat het kabinet onderzoek laat uitvoeren naar mogelijkheden om verbrandingscapaciteit terug te brengen. Ook wordt in dit traject gekeken naar het beperken van afvalimport.

Ten overvloede, afvalimport naar onze afvalverbrandingsinstallaties vindt momenteel al plaats. Op deze manier wordt de in Nederland niet benutte ruimte aangewend. Op dit moment is ongeveer 15% van het in Nederlandse AVI's verbrande afval afkomstig uit het buitenland. Op termijn wil het kabinet toewerken naar een verbrandingscapaciteit die meer in lijn is met onze binnenlandse behoefte. Dit zal ook impact hebben op de ruimte die overblijft voor het importeren van brandbaar afval.

Vraag 2

De leden van de fractie van de BBB lezen in het ontwerp-CMP dat bij het milieueffectrapport verschillende alternatieven zijn onderzocht waarbij enige mate van storten mogelijk wordt gemaakt om de mogelijkheden van recycling te verruimen. In hoeverre zorgt het CMP nu voor het voorkomen van storten van afval? Wat zijn de gevolgen van het CMP voor het moratorium op stortplaatsen? In hoeverre is er voldoende stortcapaciteit in Nederland?

Antwoord 2

Het storten van afvalstoffen is de laagste trede in de afvalhiërarchie en daarmee de minst wenselijke verwerkingsvorm voor afval. Afvalstoffen waarvoor een andere verwerkingsvorm zoals verbranden of recyclen mogelijk is, mogen in beginsel in Nederland niet gestort worden. Hier wordt op gestuurd via de minimumstandaard in het huidige Landelijk Afvalbeheerplan en straks het CMP, en via de materiaal specifieke stortverboden in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Hoewel het storten op deze manier tot een minimum wordt beperkt, blijft het wel een

⁴ Kamerstukken 2024/25, 30 872, nr. 305

⁵ Kamerstukken 2024/25, 30 872, nr. 306

voorziening die we ook in een circulaire economie nodig hebben. Ook in een circulaire economie zullen sommige materialen niet geschikt zijn voor (oneindig) hergebruik, recycling of verbranding. Nadat alle stappen hoger in de afvalhiërarchie zijn uitgeput, resteert storten als verwerkingsvorm die veilig is voor mens en milieu.

In het CMP zal het huidige moratorium op stortplaatsen in stand blijven. Als de huidige trend van het storten van afvalstoffen zich stabiel doorzet, is er in Nederland nog voor 12 tot 15 jaar aan stortcapaciteit. Daarom is in het werkprogramma storten⁶ aangekondigd dat het moratorium op stortcapaciteit moet worden aangepast om te zorgen dat er ook op langere termijn voldoende stortcapaciteit beschikbaar blijft. Het ministerie gaat onderzoeken hoeveel capaciteit er nodig is en op welke wijze dit in de markt kan worden gezet.

Vraag 3

De leden van de fractie van de BBB wijzen erop dat stortafval zoals baggerspecie, verontreinigde grond of staalslakken, regelmatig wordt gebruikt in de natuur. Wordt hiervoor een onderafdichting verplicht om uitlekken naar de bodem te voorkomen?

Antwoord 3

Voor het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen worden de randvoorwaarden geregeld in het Besluit bodemkwaliteit en het Besluit activiteiten leefomgeving, niet in het Landelijk Afvalbeheerplan of het CMP. Er is een herijking voorzien van de bodemregelgeving. Met die herijking wordt gekeken naar de toepassing van grond, baggerspecie en secundaire grondstoffen, zoals bijvoorbeeld staalslakken. Hierover heb ik de Tweede Kamer op 12 november 2024 geïnformeerd via een verzamelbrief.⁷

Als baggerspecie grond of bouwstoffen van voldoende kwaliteit zijn en volgens de regelgeving wordt toegepast, is het geen afval en wordt het niet gestort. Er mag door het toepassen van grond, baggerspecie of secundaire bouwstoffen geen verslechtering optreden ten aanzien van het milieu.

Als baggerspecie of grond verontreinigd is en van onvoldoende kwaliteit is om toe te passen kan het als afval worden gestort in een baggerdepot. De eisen die aan een baggerdepot worden gesteld staan onder andere in de Omgevingsregeling, afdeling 9.3 en 9.4. Het gaat onder meer over onder- en bovenafdichting.

Vraag 4

De leden van de fractie van de BBB merken op dat provincies belast zijn met een eeuwigdurende nazorg van stortplaatsen. Op welke wijze wordt omgegaan met 'oude' stortplaatsen in de regio, zoals de stortplaats bij Westwoud?

Antwoord 4

Om te voorkomen dat een stortplaats na de gebruiksfase een onbekend milieurisico vormt, moet deze na beëindiging van het storten worden afgedekt met een bovenafdichting en voor altijd goed in de gaten worden gehouden. Dit is de eeuwigdurende nazorg. Om deze nazorgfase goed vorm te kunnen geven, wordt bij het aanleggen en gebruik van een stortplaats al nagedacht over de nazorgfase via het nazorgplan. Dit plan wordt opgesteld door de stortplaatsexploitant en bij het bevoegd gezag – de provincie – ingediend. Het nazorgplan bevat in elk geval de milieurisico's die moeten worden afgedekt en de financiële dekking die daarvoor nodig is. Het totale bedrag dat aan het eind van de stortactiviteiten nodig is voor de nazorg heet het doelvermogen. De stortplaatsexploitant draagt gedurende het storten jaarlijks nazorggelden af aan de provincie via een belastingverordening. De provincie beheert en belegt deze gelden in een nazorgfonds. Het nazorgfonds wordt gevuld tot het doelvermogen bereikt is door een combinatie van de heffingsgelden, rente en beleggingsresultaten. Als een stortplaats is afgedekt en de provincie een eindinspectie heeft gedaan, wordt de stortplaats overgedragen aan de provincie. De stortplaats wordt dan eigendom van de provincie inclusief alle bestuurlijke, financiële en organisatorische rechten en plichten die daarbij horen. Voor het uitvoeren van de eeuwigdurende nazorg spreekt de provincie het nazorgfonds aan. Deze situatie geldt voor alle stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 gestopt is met storten.

Vraag 5

De leden van de fractie van de BBB merken op dat de derde ambitie voor het CMP – het verstevigen van de juridische basis van het LAP – gepaard kan gaan met een toename van het aantal regels. Deze leden vragen de regering in hoeverre het CMP voor extra regeldruk zorgt.

⁶ Kamerstuk 2023/24, 30 872, nr.299

⁷ Kamerstuk 2024/25, 30 015, nr.127

Antwoord 5

Hoewel het LAP, en straks het CMP, zelf geen wetgeving is, werkt het wel door in de besluitvorming van een bevoegd gezag bij beslissingen omtrent afvalstoffen. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen en het opstellen van lokale regelgeving op dit gebied. Artikel 10.14 van de Wet milieubeheer (Wm) bepaalt dat het bevoegd gezag rekening moet houden met het LAP. Dat is straks niet anders bij het CMP. Er is dus geen sprake van een toename van het aantal regels ten opzichte van de huidige situatie.

Wat wel nieuw is binnen het kader van het CMP is de verstrekingsverplichting. Dit is een wettelijke verplichting voor bevoegde gezagen om de minister van Infrastructuur en Waterstaat te informeren over een afwijking van het CMP. Deze verplichting was al opgenomen in het Landelijk Afvalbeheerplan, maar de wettelijke basis zorgt voor verduidelijking over wanneer en hoe deze moet worden toegepast. Deze verplichting helpt het ministerie om in de gaten te houden of het CMP goed aansluit op de praktijk. Hiermee wordt geen extra regeldruk voorzien. Het zal helpen om eerder op te sporen waar beleid misschien tekortschiet, of waar afwijken het belang van uniforme toepassing van regels in het geding brengt. Aan de hand daarvan kan het CMP zo nodig worden verbeterd. In de Nota naar aanleiding van verslag van 2 september 2024 is verder stilgestaan bij de verstrekingsverplichting.⁸

Vraag 6

Is de regering bereid om een vierde ambitie voor het CMP – inhoudende een vermindering van de regeldruk voor het CMP – toe te voegen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Een van de doelstellingen van het CMP is dat het instrument bijdraagt aan het gemakkelijker, helderder en uniformer weergeven van informatie over het circulair behandelen van materialen. Dit helpt bedrijven en bevoegde gezagen om efficiënter te werken. In combinatie met het feit dat er geen significante toename in regeldruk wordt verwacht door de introductie van het CMP is hierover niets opgenomen in het ontwerp CMP.

Vraag 7

De leden van de fractie van de BBB wijzen er tot slot op dat om een beweging van afvalbeheer naar materiaalgebruik mogelijk te maken, niet enkel aanpassing van de afvalstoffenwetgeving is vereist, maar ook stimuleringsmaatregelen voor secundair en circulair gebruik vereist zijn. Hoe verwacht de regering dergelijke stimulering vorm te geven? In welke domeinen kan de Kamer de komende tijd wetsvoorstellen en of regelingen verwachten in dit kader?

Antwoord 7

In het CMP is ten opzichte van het huidige Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) meer aandacht voor de voorkant van de keten. Hierdoor past het beter bij de transitie naar een circulaire economie. Er zijn verscheidene andere instrumenten die worden ingezet om de circulaire economie dichterbij te brengen, zoals het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), (product)regelgeving en subsidies. Specifiek ten aanzien van het stimuleren van secundair en circulair materiaalgebruik zijn de komende jaren een aantal (nieuwe) initiatieven te verwachten.

Zo wordt voor wat betreft UPV op dit moment gewerkt aan een doorontwikkeling, met als doel om de werking van het instrument te verbeteren.⁹ Het vergroten van circulariteit is een belangrijk onderdeel bij het vormgeven van een verbeterd UPV-instrument. Om UPV maximaal bij te laten dragen aan circulariteit wordt onderzocht of de huidige focus van het instrument op inzameling en recycling kan worden uitgebreid naar (het bevorderen van) hergebruik, preventie, reparatie en hoogwaardige verwerking. Dit onderzoek zal rond de zomer klaar zijn, waarna de Kamer na de zomer wordt geïnformeerd over de bevindingen en de voortgang van het doorontwikkeltraject, evenals de verdere planning.

De afgelopen jaren zijn er in Europees verband meerdere verordeningen aangenomen die secundair materiaalgebruik zullen bevorderen, bijvoorbeeld door verplichtingen voor de toepassing van recyclelaat onder de Kaderverordening Ecodesign en in de Verpakkingenverordening, evenals in de Verordening Circulaire Voertuigen die nog in onderhandeling is. Daarnaast heeft de Europese Commissie aangekondigd om eind 2026 met een "Circular Economy Act" te komen.

⁸ Kamerstuk 2023–2024, 36 565, nr. 6

⁹ Tweede Kamer, 2023–2024, 32852–268

Verder wordt op nationaal niveau bijvoorbeeld gewerkt aan een circulaire economiewet binnen de kaders van de Wet milieubeheer. Deze CE-wet moet zorgen voor een helder en eenduidig wettelijk kader dat weergeeft wat de doelen van de rijksoverheid zijn voor de circulaire economie. Ook wordt hierin de basis voor het instrumentarium neergelegd dat kan worden ingezet om die doelen te bereiken. Naar verwachting wordt het wetsvoorstel in het najaar in consultatie gebracht.¹⁰

Tot slot worden al meer dan 10 jaar maatregelen ingezet om bedrijven te ondersteunen in de overgang naar een circulaire bedrijfsvoering. Bedrijven kunnen bijvoorbeeld een CIRCO-track volgen om hier advies bij te krijgen, of kunnen terecht bij het Versnellingshuis Nederland Circulair! voor vragen over technische uitdagingen en financieringsmogelijkheden. Het Versnellingshuis biedt ook ondersteuning aan voor het vormen van een circulaire keten van meerdere bedrijven of het wegnemen van knelpunten in zo'n keten. Voor het opzetten van zo'n keten is de Subsidieregeling circulaire ketenprojecten beschikbaar. Ook verstrekken de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Klimaat en Groene Groei subsidies voor het ontwikkelen, testen of op schaal toepassen van circulaire technologieën, in verschillende subsidieregelingen. In al deze subsidieregelingen samen is vanaf 2025 jaarlijks meer dan 100 miljoen euro aan budget beschikbaar. Bedrijven kunnen voor meer informatie contact opnemen met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Voor het brede pakket van maatregelen die deze regering neemt op gebied van circulariteit biedt het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2023-2030 een goed overzicht. Een actualisatie van het NPCE zal in het najaar van 2025 met de Kamer worden gedeeld.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU

C.A. Jansen

¹⁰ Tweede Kamer, 2024-2025, 36 600, nr. 80