



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk:

IENW/BSK-2024/325419

Bijlage(n)

3

Datum 8 januari 2025
Betreft Ontwerp Circulair Materialenplan

Geachte voorzitter,

Nederland streeft ernaar om in 2050 een circulaire economie te hebben. Dit betekent dat we onze grondstoffen en producten efficiënter en slimmer gebruiken, bijvoorbeeld door meer hergebruik, reparatie of recycling. Zo doen we langer met wat we hebben en verminderen we onze afhankelijkheid van andere landen. Dit zorgt ervoor dat grondstoffen beschikbaar en betaalbaar blijven voor onze bedrijven. Ook helpt het om klimaatverandering, verlies van biodiversiteit en milieuvervuiling tegen te gaan.

Het Circulair Materialenplan, dat het huidige Landelijk Afvalbeheerplan zal vervangen, speelt een belangrijke rol om deze circulaire economie te bereiken. Het CMP ondersteunt de transitie naar een circulaire economie door kennis en kaders te bieden aan overheden en bedrijven over het gebruik van grondstoffen, afvalbeheer en vergunningverlening. Het helpt bedrijven om makkelijker circulaire keuzes te maken en ondersteunt bevoegde gezagen bij besluitvorming, toezicht en handhaving. Met een praktische, informatieve en stimulerende aanpak verbindt het CMP beleid en uitvoeringspraktijk. Zo draagt het CMP bij aan een circulair Nederland in de toekomst waarin grondstoffen efficiënt en slim worden gebruikt.

Sinds de aankondiging van het voornemen om het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP) te vervangen door een Circulair Materialenplan (CMP)¹, is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang in de ontwikkeling van het CMP. Inmiddels is het zover dat het ontwerp-CMP klaar is om in de inspraak te worden gebracht. Door middel van deze brief en de hoofdlijnennotitie in de bijlage, worden de Eerste en Tweede Kamer op de hoogte gebracht van het ontwerp-CMP.

Met deze Kamerbrief wordt tevens invulling gegeven aan een tweetal moties van de Tweede Kamer. In het ontwerp-CMP wordt de *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* opgenomen, naar aanleiding van de motie Bouchallikh². Ook vindt u in het ontwerp-CMP een definitie van hoogwaardige recycling, zoals verzocht in de motie Haverkort³. Verderop in deze brief wordt hier nader op ingegaan.

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

² Kamerstukken 2022-2023, 32 852, nr. 218

³ Kamerstukken 32 852, nr. 238

Wat is het verschil tussen het LAP en het CMP?

Sinds 2003 biedt het LAP een duidelijk overzicht van de regels voor ons nationale afvalbeheer en zorgt het voor een uniforme aanpak door verschillende bevoegde gezagen. Voor de transitie naar een circulaire economie is echter een bredere blik nodig dan die van het LAP. In een circulaire economie is afval niet meer het eindpunt, maar een onderdeel van de materiaalcyclus. Daarom wordt het LAP opgevolgd door een CMP. De kern van het afvalstoffenbeleid, de bescherming van milieu en volksgezondheid door goed afvalbeheer, blijft staan, maar met het CMP wordt er 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 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.
3. Het verstevigen van de juridische basis van het CMP.

Deze ambities maken het CMP tot een vernieuwend instrument in vergelijking met het huidige LAP3. Bovendien zijn ook de bestaande inhoudelijke thema's van het LAP geactualiseerd voor het CMP, zodat ze beter bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie.

Motie Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten

In december 2022 is een motie aangenomen van het lid Bouchallikh (GroenLinks). Via deze motie wordt de regering verzocht om een handreiking op te stellen voor milieustraten om te beoordelen wanneer sprake kan zijn van voortgezet gebruik. Deze *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* wordt hierbij aangeboden aan de Tweede Kamer (zie bijlage), waarmee de motie wordt afgedaan. De handreiking, die wordt opgenomen in het CMP, biedt milieustraten praktische handvatten om voortgezet gebruik op de milieustraten te stimuleren. Daarnaast biedt de handreiking een overzicht van het vigerend wettelijk kader over voortgezet gebruik.

Motie Definitie hoogwaardige recycling

In mei 2023 is een motie van het lid Haverkort (VVD) aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om te komen met een eenduidige definitie van hoogwaardige recycling. Als achtergrond voor de motie is meegegeven dat in de praktijk vooral wordt gekeken of materialen in dezelfde producten terechtkomen, terwijl hoogwaardige recycling meer kan omvatten. In reactie is aangegeven dat de definitie wordt opgenomen in het CMP. Bij het opstellen van de definitie is zowel gebruik gemaakt van ervaringen die zijn opgedaan met sturen op hoogwaardige verwerking onder het LAP, als van internationale publicaties over dit onderwerp, zoals een JRC-rapport over de kwaliteit van recycling⁴. Daarnaast stond het verminderen van het grondstoffengebruik, één van de uitgangspunten van de circulaire economie, centraal. Dit heeft geleid tot de volgende definitie van hoogwaardige recycling: *De vorm van recycling waarbij het materiaal zoveel mogelijk en met een zo hoog mogelijke kwaliteit over zoveel mogelijk cycli in een materiaal of productketen wordt gehouden.*

⁴ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC122293>

Het ontwerp-CMP geeft een uitgebreide toelichting op de definitie. Dit is te vinden in het hoofdstuk 'Vormen van recycling beoordelen' in het deel 'Hoogwaardige verwerking'.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ontwerp-CMP en de zienswijzenprocedure

De documenten van het ontwerp-CMP zijn te vinden op www.circulairmaterialenplan.nl. Het ontwerp-CMP is zeer omvangrijk – het beschrijft het beleid voor 60 materiaalstromen, bestaat uit ruim 100 documenten en bevat ongeveer 800 pagina's. Het definitieve CMP bestaat straks niet uit papieren documenten, maar wordt geplaatst op een website. Gedurende de periode van inzage wordt doorgewerkt aan deze website. De website krijgt een duidelijke navigatiestructuur en een verfijnde zoekfunctie, zodat gebruikers sneller relevante informatie en wet- en regelgeving kunnen vinden. Dit maakt het CMP toegankelijker voor een breder publiek en makkelijker in het gebruik. De documenten van het ontwerp-CMP geven al wel een indruk van de opmaak en indeling van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten.

Kenmerk:

IENW/BSK-2024/325419

De Wet milieubeheer bepaalt dat voordat het CMP vastgesteld kan worden, er een procedure van inspraak gevolgd moet worden. Iedereen krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld. De verplichte procedure van inspraak geldt voor de onderdelen van het CMP die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders'. Zienswijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienswijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienswijzen op de toelichtende onderdelen worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota, maar worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren.

Hoofdlijnennotitie ontwerp-CMP

Zoals hierboven aangegeven is het CMP zeer omvangrijk. Om die reden is een hoofdlijnennotitie opgesteld. Hierin wordt de inhoud van het CMP op hoofdlijnen geschetst en worden de verschillen van het CMP ten opzichte van het LAP3 beschreven. Zo wordt toegelicht hoe er in het CMP invulling wordt gegeven aan de hierboven genoemde drie ambities en hoe de bestaande onderdelen uit het LAP aangepast zijn voor het CMP. Deze hoofdlijnennotitie vindt u als bijlage bij deze brief. De hoofdlijnennotitie dient ook als leeswijzer voor het ontwerp-CMP bij de inspraak.

Planning en vervolgstappen

Het ontwerp-CMP ligt van 8 januari tot en met 18 februari ter inspraak. Samen met het ontwerp-CMP wordt het milieueffectrapport ter inspraak gebracht en ter toetsing aan de Commissie mer voorgelegd. Zodra de inspraakperiode voorbij is, worden de reacties gebundeld en beoordeeld. De ingebrachte zienswijzen worden van een reactie voorzien in een reactienota. Hierin wordt aangegeven welke zienswijzen leiden tot aanpassing van de toetsingskaders van het CMP en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Vervolgens worden de aanpassingen in het CMP verwerkt. Ondertussen wordt er aan de website van het CMP gewerkt, zodat de definitieve teksten hier op kunnen worden gezet zodra het definitieve CMP gereed is. We blijven daarbij streven naar een zo snel mogelijke inwerkingtreding van het CMP, uiterlijk eind 2025.

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. Wanneer het CMP in werking treedt, wordt ook al gewerkt aan een eerste wijziging. Dit om beleidswijzigingen die reeds zijn onderzocht, maar nog niet voldragen genoeg zijn voor het huidige ontwerp-CMP, bij een eerste wijziging te kunnen opnemen in het CMP. Zo is en blijft het CMP een dynamisch en groeiend instrument dat voortdurend inspeelt op en een weerslag is van de laatste ontwikkelingen en zo praktisch bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk:

IENW/BSK-2024/325419

Hoogachtend,


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

C.A. Jansen



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Hoofdpijnennotitie ontwerp Circulair Materialenplan

 **Circulair
Materialenplan**



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Tijdlijn: van het ontwerp naar een definitief CMP	5
3. Speerpunten bij het opstellen.....	8
3.1 Gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid	8
3.2 Doorontwikkeling en actualisatie bestaande thema's.....	9
3.2.1 Van sectorplan naar afvalplan	9
3.2.2 ZZS en overige zorgstoffen	10
3.2.3 Afvalstof of niet-afvalstof	11
3.2.4 Mengen	11
3.2.5 Immobiliseren	11
3.2.6 Thermisch verwerken	12
3.2.7 Storten	13
3.2.8 Import/export terugvoer van residu.....	13
3.3 Verbreden van informatievoorziening naar voorkant keten.....	13
3.3.1 Ketenplannen	14
3.3.2 Handvatten voor preventie	15
3.3.3 Circulair materiaalgebruik	15
3.3.4 Reparatie en hergebruik.....	15
3.3.5 Wetgeving voor circulariteit	16
3.4 Meer sturen op hoogwaardige verwerking	16
3.4.1 Stimuleren van koplopers met de vollastsystematiek	17
3.4.2 Sturen binnen recycling met de recyclingstandaard	19
3.4.3 Verruiming mogelijkheden voor storten van residu na recycling	19
3.4.4 Moties VVD en GroenLinks.....	20
3.5 Versterken van de juridische basis	21
3.5.1 Meer grip op afwijken van het CMP.....	21
3.5.2 Doorwerking van en naar relevante wetgeving.....	22
4. Vervolg en planning	23

1. Inleiding

1.1 Wat is het Circulair Materialenplan?

Nederland heeft als doel om in 2050 een circulaire economie te hebben. Dit houdt in dat we grondstoffen en producten efficiënt en slim gebruiken door middel van zuiniger gebruik, meer hergebruik en recycling. Hierdoor kunnen we langer doen met wat we hebben en verminderen we onze afhankelijkheid van andere landen. Dit zorgt ervoor dat grondstoffen beschikbaar en betaalbaar blijven voor onze bedrijven en draagt bij aan het tegengaan van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en milieuvervuiling. Een belangrijk instrument om deze circulaire economie te bereiken is het Circulair Materialenplan (CMP) als opvolger van het huidige Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Het CMP ondersteunt de overgang naar een circulaire economie door kennis en kaders te bieden voor overheden en bedrijven over het gebruik van grondstoffen, afvalbeheer en vergunningverlening. Dit plan helpt bedrijven om meer circulaire keuzes te maken en ondersteunt bevoegde gezagen bij besluitvorming, toezicht en handhaving. Door een praktische, informatieve en stimulerende aanpak fungeert het CMP als de schakel tussen beleid en uitvoeringspraktijk. Zo draagt het CMP bij aan een toekomst waarin Nederland circulair is en grondstoffen duurzaam en verantwoord worden gebruikt.

Deze hoofdlijnennotitie behoort bij het ontwerp-CMP (zie www.circulairmaterialenplan.nl), hier worden de belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen ten opzichte van het LAP aangestipt. Ook leest u hier op welke onderdelen van het CMP ingesproken kan worden en welke stappen nog volgen om tot een definitief CMP te komen.

1.2 Wat is het verschil tussen het LAP en CMP?

Het CMP volgt het LAP op. Het LAP biedt sinds 2003 een duidelijk overzicht van de nationale regels voor afvalbeheer en zorgt voor een uniforme aanpak door verschillende bevoegde gezagen. Nu, ruim 20 jaar later, bevinden we ons in de overgang van een lineaire naar een circulaire economie. Dit vereist een bredere visie dan die van het LAP. In een circulaire economie zijn afvalstoffen geen eindpunt meer, maar een belangrijk onderdeel van de materiaalcyclus. De kern van het afvalstoffenbeleid, de bescherming van milieu en volksgezondheid door goed afvalbeheer, blijft ongewijzigd. Maar met het CMP wordt aandacht besteed aan alle fasen in de productketen: het ontwerp, de productie, het gebruik, tot en met de afvalverwerking en de nieuwe toepassing van materialen en producten.

In de Kamerbrief van 25 januari 2021¹ is aangekondigd dat het LAP wordt opgevolgd door een CMP. In die brief zijn 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.
3. Het verstevigen van de juridische basis van het CMP.

Deze ambities maken dat het CMP als instrument vernieuwend is ten opzichte van het huidige LAP³. Daarnaast zijn met het CMP de bestaande inhoudelijke onderwerpen van het LAP geactualiseerd om meer bij te kunnen dragen aan de transitie naar een circulaire economie.

¹ Kamerbrief over Nota van Antwoorden 2e wijziging LAP en Circulair Materialenplan 1 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

1.3 Wat is de rol van het CMP in de circulaire economie transitie?

Het Rijk zet verschillende instrumenten in om de transitie naar een circulaire economie te maken. Elk instrument heeft zijn eigen functie. De kabinetsvisie voor de transitie naar een circulaire economie is neergelegd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). In het NPCE is beschreven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid om te komen tot een circulaire economie en het bevat tal van maatregelen die hier uitwerking aan geven. De resultaten van de uitwerking kunnen leiden tot aanpassingen van het CMP.

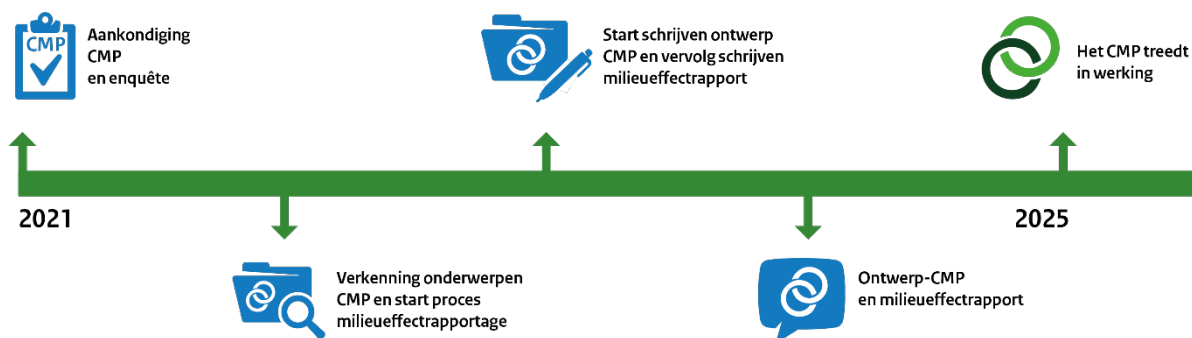
Het CMP heeft een rol in de uitvoering van wet- en regelgeving. Sommige Europese wetgeving is direct bindend voor alle Europese lidstaten, zoals de wetgeving voor chemische stoffen of voor de internationale overbrenging van afvalstoffen. Bij sommige Europese wetgeving is er meer ruimte om op nationaal niveau invulling te geven. Dat geldt voor het LAP en straks het CMP als invulling van een Europese richtlijn. Het CMP voorziet bedrijven en medeoverheden van praktische kennis over de (toepassing van) wetgeving in relatie tot de circulaire economie. Waar nodig geeft het concrete toetsingskaders voor het nemen van besluiten, zoals het verlenen van vergunningen of ontheffingen. Het is zo een brug tussen beleid en uitvoering.

1.4 Wat staat er in deze hoofdlijnennotitie?

In deze hoofdlijnennotitie wordt toegelicht hoe er in het CMP invulling wordt gegeven aan de eerder genoemde drie ambities. Daarnaast wordt toegelicht hoe de bestaande onderdelen uit het LAP zijn geactualiseerd. Dit leest u in hoofdstuk 3 van de hoofdlijnennotitie. Maar eerst wordt in hoofdstuk 2 de tijdlijn van de ontwikkeling van het CMP geschetst. Hoe is gestart met het CMP? Hoe komt het tot een definitief CMP in 2025? Maar ook, hoe kunt u daarvoor input geven op basis van dit ontwerp-CMP? Ten slotte wordt in hoofdstuk 4 een doorkijk gegeven naar de periode na de inspraakprocedure. Wat zijn de vervolgstappen? En wat is de planning?

2. Tijdlijn: van het ontwerp naar een definitief CMP

Nadat het CMP op 25 januari 2021 is aangekondigd, is het ministerie van IenW met ondersteuning van Rijkswaterstaat-WVL gestart om invulling te geven aan de drie ambities en om de bestaande onderdelen te actualiseren. Het LAP is een zeer omvangrijk instrument en het moderniseren van het LAP was dan ook een omvangrijk project van enkele jaren. Tegelijk is ook de Omgevingswet in werking getreden en is nieuwe en gewijzigde Europese wetgeving gepubliceerd, die ook gevolgen hadden voor, en een weerslag moesten krijgen in het CMP. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke fasen het project doorlopen heeft en welke fasen er nog volgen.



2.1 Raadplegen stakeholders en opstellen ontwerp-CMP

De ontwikkeling van het CMP is in 2021 gestart met het raadplegen van belanghebbenden. Van 16 juni tot en met 17 juli 2021 is via een enquête de inbreng gevraagd van bedrijven en overheden voor de ontwikkeling van het CMP. Er is opgehaald hoe zij het gebruik van het LAP ervaren, welke belemmeringen zij tegenkomen en welke verbeterpunten zij zien. De stakeholders gaven ook adviezen mee op het gebied van de leesbaarheid en toegankelijkheid van het LAP. Deze input maakte duidelijk langs welke speerpunten de ontwikkeling van het CMP plaats moest vinden. Stakeholders hielpen ook om onderwerpen te bepalen. Zo is er een bijeenkomst geweest over het toepassen van recyclelaar met producenten, afvalverwerkers en overheden. Ook is er een bijeenkomst met omgevingsdiensten geweest over diverse onderwerpen zoals preventie en hoogwaardige verwerking.

In 2023 is gestart met het schrijven van het ontwerp-CMP. Ook in dit kader zijn gesprekken met stakeholders gevoerd. Zo zijn er bijeenkomsten georganiseerd met de branches en medeoverheden over de ketenplannen voor hout, textiel en zonnepanelen (zie toelichting in paragraaf 3.3.1). In 2024 is het ontwerp-CMP afgerond. Hiervoor zijn nog de laatste gesprekken gevoerd met stakeholders. Zo is er een bijeenkomst geweest over de ervaringen met de vollastsystematiek (toelichting in paragraaf 3.4.1) en zijn er bijeenkomsten georganiseerd voor omgevingsdiensten om ze te informeren over de ontwikkelingen in het CMP en te toetsen of deze aansloten bij hun behoeften. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie die naar voren is gekomen in reguliere contacten met stakeholders over tal van inhoudelijke onderwerpen.

2.2 De mer-procedure

In 2022 is gestart met de milieueffectrapportageprocedure (hierna: mer-procedure). De mer-procedure is een wettelijke verplichting waar enkele potentiële beleidskeuzes voor het CMP onder vallen. De procedure brengt de milieueffecten van beschreven alternatieven in beeld en ondersteunt zo bij het maken van beleidskeuzes.

Voor de mer-procedure voor het CMP wordt een drietal fasen doorlopen:

1. Het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) die ter algemene inzage en aan de Commissie voor de milieueffectenrapportage (Commissie mer) is voorgelegd.
2. Het op basis van de NRD uit te voeren onderzoek waarvan de resultaten worden beschreven in een milieueffectrapport.
3. Het milieueffectrapport dat ter algemene inzage en aan de Commissie mer wordt voorgelegd.

De NRD is begin 2022 opgesteld. De NRD beschrijft de beleidsintenties die worden onderzocht in het milieueffectrapport. Dit zijn beleidsintenties die ten opzichte van het LAP nieuw en kaderstellend zijn. Kaderstellende onderdelen van het CMP werken door in de vergunningverlening en geven de randvoorwaarden waarbinnen een vergunning verleend mag worden. Dit betreft de volgende zes onderwerpen:

1. Zorgstoffen in de circulaire economie.
2. Immobilisatie van afvalstoffen.
3. Import/export van afvalstoffen met het terugvoeren van recyclingresidu.
4. Het eerder ophogen van de minimumstandaard als er een nieuwe hoogwaardige verwerkingstechniek beschikbaar is.
5. De recyclingstandaard, om onderscheid te maken binnen de minimumstandaard tussen verschillende vormen van recycling.
6. Het toestaan van het storten van een fractie binnen de minimumstandaard als daarmee integrale verbranding van een afvalstof wordt voorkomen.

Van 25 mei tot en met 5 juli 2022 konden belanghebbenden een reactie indienen over de NRD. Parallel is ook advies aan de Commissie mer gevraagd. In een reactienota zijn de reacties gebundeld en beantwoord. Op sommige aspecten hebben de reacties geleid tot wijzigingen in de NRD, die vervolgens zijn meegenomen bij het opstellen van het milieueffectrapport.

Vervolgens is in 2023 en 2024 door een externe partij aan het milieueffectrapport gewerkt. In het milieueffectrapport zijn de milieueffecten, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de verschillende beleidsvoornemens opgenomen. Het rapport is bedoeld om te ondersteunen bij de verdere beleidsontwikkeling. Het milieueffectrapport wordt samen met dit ontwerp-CMP ter algemene inzage voorgelegd. Tegelijkertijd wordt het milieueffectrapport ter toetsing aan de Commissie mer voorgelegd.

In deze hoofdlijnennotitie wordt voor de bovenstaande zes onderwerpen toegelicht hoe het milieueffectrapport de beleidsontwikkeling heeft beïnvloed, hoe dit in het ontwerp-CMP is verwerkt of hoe dit in de toekomst wordt uitgewerkt. Dit leest u in hoofdstuk 3 bij de betreffende thema's.

2.3 De wetstrajecten

Voor het CMP worden tevens twee wetstrajecten doorlopen, een aanpassing van de Wet milieubeheer en van de gerelateerde algemene maatregelen van bestuur. Hiermee wordt de naamswijziging van Landelijk Afvalbeheerplan in Circulair Materialenplan doorgevoerd in wetgeving en wordt een verplichting ingevoerd voor bevoegde gezagen om het ministerie te informeren als zij afwijken van het CMP. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 3.5.1. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel en van het wijzigingsbesluit valt samen met de inwerkingtreding van het definitieve CMP.

2.4 De inspraakprocedure

Het ontwerp-CMP ligt van 8 januari tot en met 18 februari in de inspraak. Dit betekent dat een ieder de gelegenheid krijgt om zijn of haar zienswijze, verbeterpunten of suggesties te geven over het CMP voordat het definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer (Wm) bepaalt dat voor het vaststellen van het CMP een procedure van inspraak moet worden gevolgd. Dit geldt niet voor alle onderdelen voor het CMP, maar wel voor de onderdelen die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders CMP'.

Wat zijn de toetsingskaders? Bestuursorganen moeten op grond van artikel 10.14 van de Wm rekening houden met het CMP bij besluitvorming omtrent afvalstoffen. De onderdelen van het CMP waarvoor dit geldt, staan onder 'Toetsingskaders CMP'. Concreet betreft het steeds paragraaf 4 van de hoofdstukken, paragrafen 1 t/m 3 van de afvalplannen, paragrafen 9 t/m 11 van de ketenplannen en alle leidraden bij het CMP. Als bevoegd gezag wil afwijken van deze toetsingskaders, dan moet het de afwijkingsprocedure volgen en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat informeren over het voornemen tot afwijken (artikel 10.14, lid 4 Wm).

Op de andere onderdelen van het CMP mag ook gereageerd worden, maar hiervoor geldt geen wettelijke procedure. Dit betekent dat de zienswijzen op de toetsingskaders van een formele reactie worden voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienswijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienswijzen op de toelichtende onderdelen worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden in beginsel niet van een formele reactie voorzien in de Reactienota.

Na de beoordeling van de zienswijzen wordt het CMP op onderdelen aangepast en vervolgens definitief vastgesteld.

2.5 Het CMP als groeimodel

Het CMP zal, net zoals het LAP dat was, voortdurend in ontwikkeling zijn en aangevuld worden waar nieuwe ontwikkelingen of beleid daar aanleiding toe geven. Wanneer het CMP in werking treedt, zal er ook al gewerkt worden aan een eerste wijziging. Denk aan de onderwerpen die in het milieueffectrapport zijn onderzocht, maar nog niet voldragen genoeg zijn om in dit CMP mee te nemen, of andere onderwerpen die wel op het netvlies staan, maar nog nadere beleidsvorming vragen. Zo is en blijft het CMP een dynamisch en groeiend instrument dat voortdurend inspeelt op en een weerslag is van de laatste ontwikkelingen en zo praktisch bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie.

3. Speerpunten bij het opstellen

Bij het ontwikkelen van het CMP is een aantal speerpunten gehanteerd. Een belangrijk punt voor de vorm van het CMP was het inzetten op gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid voor een brede doelgroep. In paragraaf 3.1 wordt toegelicht hoe hierop is ingezet.

Een ander speerpunt was het actualiseren van de bestaande thema's van het LAP. Het CMP bevat in principe alle thema's die in het LAP3 ook zijn opgenomen, maar de thema's zijn wel geactualiseerd en aangevuld om zo beter aan te sluiten bij de praktijk en meer bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. In paragraaf 3.2 wordt voor enkele thema's aangegeven welke wijzigingen hebben plaatsgevonden.

Naast het doorontwikkelen van de goede basis van het LAP3 is er gewerkt aan het vervullen van de drie ambities: 1) het verbreden van de informatievoorziening naar de voorkant van de keten (paragraaf 3.3); 2) meer sturen op hoogwaardige verwerking (paragraaf 3.4); en 3) het verstevigen van de juridische basis (paragraaf 3.5).

Ook leest u in dit hoofdstuk hoe rekening is gehouden met het milieueffectrapport bij de beleidsontwikkeling van het CMP.

3.1 Gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid

Uit de stakeholderenquête kwam het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid als aandachtspunt naar voren. Stakeholders gaven aan dat het LAP goed bruikbaar is voor experts zoals vergunningverleners, die het LAP veelvuldig gebruiken. Het LAP wordt echter als ingewikkeld en groot ervaren door iemand die maar af en toe gebruikmaakt van het LAP. Daarnaast werd aangegeven dat de indeling niet altijd logisch is en dat doorverwijzingen binnen het LAP niet altijd werken.

In het CMP is een aantal algemene verbeteringen doorgevoerd op het gebied van gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid:

- De schrijfstijl is gericht op een bredere doelgroep. Waar het LAP met name was geschreven voor de vergunningverlener, toezichthouder en handhaver, beoogt het CMP ook goed leesbaar en relevant te zijn voor bedrijven en andere geïnteresseerden. Ook is wetgeving uitgebreider toegelicht en waar het meerwaarde heeft in stroomschema's overzichtelijk gemaakt.
- In de hoofdstukken wordt gebruik gemaakt van een standaardindeling. Er wordt toegelicht voor welke doelgroep het hoofdstuk het meest relevant is, waarom het onderwerp belangrijk is voor de circulaire economie en welk beleid en wet- en regelgeving er geldt, wat het toetsingskader is waar bevoegd gezag rekening mee moet houden en wat de toekomstplannen zijn voor het onderwerp. Hierdoor is informatie voor de lezer makkelijker te vinden.
- Het CMP wordt uiteindelijk een website, waar op dit moment aan wordt gewerkt. De website maakt gebruik van een overzichtelijke navigatiestructuur, waardoor gebruikers eenvoudig toegang hebben tot de informatie die voor hen relevant is. De teksten van het CMP staan direct op de website, alleen voor specifieke en meer gedetailleerde onderwerpen zijn er leidraden die als download beschikbaar zijn. Daarnaast zal de website een zoekfunctie met verfijnd zoeken bevatten en zo gebruikers in staat stellen snel en efficiënt specifieke onderwerpen, beleidsdocumenten en relevante wet- en regelgeving te vinden. Hierdoor wordt het CMP toegankelijker voor een breder publiek en makkelijker in het gebruik.

3.2 Doorontwikkeling en actualisatie bestaande thema's

In onderstaande paragrafen wordt voor de volgende thema's, die hun oorsprong vinden in het LAP, toegelicht hoe ze zijn doorontwikkeld of geactualiseerd voor het CMP:

1. Van sectorplan naar afvalplan
2. ZZS en overige zorgstoffen
3. Afvalstof of niet-afvalstof
4. Mengen
5. Immobiliseren
6. Thermisch verwerken
7. Storten
8. Import/export terugvoer van residu

Deze lijst is niet uitputtend, maar bevat de meest in het oog springende onderwerpen. De thema's met betrekking tot de drie ambities zijn niet in deze paragraaf opgenomen, maar worden nader toegelicht in paragraaf 3.3 t/m 3.5.

Bij de paragrafen over ZZS en overige zorgstoffen, immobiliseren en import/export wordt ook ingegaan op de resultaten van het milieueffectrapport en de gevolgen hiervan voor het CMP. De milieueffectrapportresultaten voor de minimumstandaard-onderwerpen worden behandeld in paragraaf 3.4.

3.2.1 Van sectorplan naar afvalplan

Het LAP bevat 80 sectorplannen. Voor het CMP zijn deze omgevormd naar 60 keten- en afvalplannen. De afvalplannen geven, net zoals de sectorplannen in het LAP, voor specifieke afvalstoffen (zoals groenafval, banden of bodemassen) de uitwerking van het beleid voor het verwerken en internationaal transporteren van de afvalstoffen. In een ketenplan staat ten opzichte van een afvalplan extra informatie, zie voor meer informatie over de ketenplannen paragraaf 3.3.1.

De afvalplannen zijn primair geschreven voor omgevingsdiensten, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en bedrijven die de afvalstof verwerken. Dit zijn de actoren die met name werken met de toetsingskaders die de formele regels bevatten waar bij het nemen van besluiten rekening mee gehouden moet worden. Echter, bij het opstellen van de tekst is ook rekening gehouden met mogelijke lezers uit andere doelgroepen voor wie de specifieke materiaalstroom interessant is. Voor deze groep is per afvalplan een toelichting beschikbaar. Dit weerspiegelt zich in de indeling van de afvalplannen:

- Toetsingskaders voor het toetsen van vergunningen voor afvalbedrijven, dat gaat over:
 - Afvalcategorieën (nieuw)
 - Mengen van afval (nieuw)
 - Minimumstandaard voor verwerking
 - Grensoverschrijdend transport
- Toelichting op:
 - Toetsingskader
 - Nieuwe onderwerpen: afvalscheiding, ZZS, afvalstof of niet-afvalstof, en kritieke materialen

Het verschil met een sectorplan van LAP3 is dat het CMP-toetsingskader ook de toewijzing van afval aan afvalcategorieën beschrijft en het toetsingskader voor het verlenen van vergunningen voor mengen van die afvalcategorieën bevat. Daarnaast geeft het afvalplan meer specifieke informatie over de materiaalstroom, bijvoorbeeld over de aanwezigheid van ZZS en kritieke grondstoffen, als deze informatie beschikbaar is. Ten slotte is de paragraaf met het toetsingskader voor grensoverschrijdend transport aangepast naar aanleiding van de herziening van de EVOA.

Aan het ontwerp-CMP is er ook een nieuw afvalplan toegevoegd: het afvalplan PUR/PIR isolatieplaten. Afdankte PUR/PIR isolatieplaten worden in bepaalde gevallen geclassificeerd als gevaarlijke afvalstoffen. Isolatieplaten worden gebruikt om gebouwen energiezuiniger te maken. Per 1 januari 2025 moeten bij bouw- en sloopwerkzaamheden isolatiepanelen met gevaarlijke stoffen apart ingezameld worden. Bij de verwerking van de PUR/PIR isolatieplaten moeten emissies voorkomen worden door gevaarlijke gassen af te vangen en deze vervolgens te vernietigen met specifieke technieken. Om ervoor te zorgen dat de inzameling en verwerking van PUR/PIR isolatieplaten op de juiste manier gebeurt, zoals voorgeschreven in VN-verdragen en Europese Richtlijnen, is er een afvalplan opgenomen in het CMP.

3.2.2 ZZS en overige zorgstoffen

Bij het recyclen van materialen moet men er aandacht voor hebben dat ze stoffen kunnen bevatten die schadelijk zijn als ze vrijkomen en zich in het milieu verspreiden. De stoffen zijn meestal bewust in of op het materiaal toegepast voor de functionaliteit ervan (verf, brandvertrager, etc.). Stoffen die een "sluipend" gevaar vormen omdat ze bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, worden aangemerkt als "zeer zorgwekkende stoffen" (ZZS). De afgelopen decennia zijn steeds meer ZZS verboden of is althans hun toepassing beperkt, op Europees of mondiaal niveau. Om de functie van de verboden stoffen te vervullen zijn er minder schadelijke alternatieven gekomen.

Het CMP bevat net als LAP3 een hoofdstuk dat uitleg geeft over de relevante wetgeving. Vervolgens bevat het, voor afvalstoffen met ZZS die niet onder een direct wettelijk verbod vallen, een voorschrift om te toetsen of de beoogde verwerking milieuverantwoord is ("doelmatig afvalbeheer"). Anders dan in LAP3, krijgt men in het CMP bij het doorlopen van het voorschrift de vraag of de afvalstof gemengd wordt met een andere afvalstof of een niet-afvalstof. In praktijk is dit bij veel afvalstoffen het geval. Men moet dan het toetsingskader voor menghandelings doorlopen. Dit toetsingskader biedt op zichzelf al bescherming van milieu en volksgezondheid tegen schadelijke stoffen. Daarom verwijst het toetsvoorschrift voor ZZS in het CMP, als sprake is van "mengen", direct naar het toetsingskader voor "mengen" en hoeft men niet verder te gaan met het voorschrift voor ZZS.

Voor deze aanpassing is gekozen, omdat men met het toetsingskader voor ZZS kan uitkomen op een risicoanalyse die vaak een negatieve uitkomst heeft (de beoogde verwerking kan niet vergund worden), tenzij een wetenschappelijke analyse, eventueel met meetonderzoek, aantoont dat de verwerking toch milieuverantwoord is. In de praktijk blijkt de risicoanalyse te gecompliceerd voor bedrijven en bevoegd gezag en wordt hij niet of nauwelijks uitgevoerd. Met het gewijzigde toetsvoorschrift is deze risicoanalyse niet meer nodig in de (vele) gevallen waar het toetsingskader voor "mengen" al voor de benodigde milieubescherming zorgt. Dit is eenvoudiger voor de afvalverwerker en zijn vergunningverlenend bevoegd gezag, met dezelfde bescherming van het milieu.

Een andere wijziging ten opzichte van LAP3 is dat het CMP de beoordeling uitbreidt naar *andere zorgstoffen dan ZZS*. Dit omvat bijvoorbeeld medicijnresten, pathogenen (ziekteverwekkende organismen) en bepaalde zware metalen die geen ZZS zijn (zoals koper en zink). Ook voor materialen die een zorgstof bevatten die geen ZZS is, schrijft het CMP voor dat men het toetsingskader voor "mengen" volgt als sprake is van mengen. Ook kunnen de keten- en afvalplannen nu een afwijkende minimumstandaard bevatten voor gevallen waarin het materiaal een bepaalde zorgstof bevat, ook als die geen ZZS is.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen voor het CMP

Deze wijziging van de reikwijdte van het toetsingskader is beoordeeld in het milieueffectrapport. Daarin is geconcludeerd dat de aandacht voor zorgstoffen die geen ZZS zijn, de milieuhygiënische risico's van secundaire grondstoffen verkleint, maar ook leidt tot *minder* gebruik van secundaire grondstoffen, doordat meer secundair materiaal negatief uit de toetsing komt en een laagwaardige verwerking moet krijgen (verbranding, storten e.d.). Het milieueffectrapport beveelt daarom aan om een risicobeperkend voorschrift (laagwaardiger verwerking) voor een zorgstof-afvalstofcombinatie alleen in te voeren als een analyse over het geheel van alle

relevante indicatoren van het circulaire-economiebeleid een positief effect laat zien. De gangbare procedure voor aanpassing van een verwerkingseis in het CMP voldoet hieraan.

3.2.3 Afvalstof of niet-afvalstof

Het hoofdstuk 'Afvalstof of niet-afvalstof' is herschreven zodat het beter aansluit bij de vragen die er spelen bij bedrijven en bevoegde gezagen. Ook sluit het hoofdstuk beter aan bij de behoeften die er zijn voor uitleg en ondersteuning. De technische en juridische informatie is toegankelijker opgeschreven en het toetsingskader is uitgebreid met extra toelichting. Er is in het hoofdstuk meer aandacht voor het moment van toetsen en ook worden de verantwoordelijkheden bij de beoordeling van de afvalstatus uitgebreider beschreven. Het hoofdstuk is primair geschreven voor bevoegde gezagen (omgevingsdiensten) en bedrijven. Dit zijn de partijen die de beoordeling van de afvalstatus van materialen uitvoeren. Daarnaast is het ook voor de Inspectie Leefomgeving en Transport als bevoegd gezag bij grensoverschrijdend transport van afvalstoffen relevant.

3.2.4 Mengen

Het begrip "mengen" heeft in de afvalwetgeving geen definitie. Om verschillende afvalstoffen te kunnen mengen hebben bedrijven een vergunning nodig. Net als LAP3, "vertaalt" het CMP de bepalingen in de wetgeving die relevant zijn voor mengen naar regels waar vergunningverleners hun beoordeling van een aanvraag voor mengen op moeten baseren. In het CMP wordt ten opzichte van LAP3 het mengen van gevaarlijke afvalstoffen stringenter gereguleerd. De mogelijkheden worden meer ingeperkt. De aanmerking van een afvalstof als gevaarlijk gebeurt op basis van objectieve, in de wetgeving vastgelegde criteria. Het gaat om afvalstoffen die één of meer stoffen bevatten waarvan in internationale kaders is vastgesteld dat ze bepaalde gevaarlijke eigenschappen hebben (bijvoorbeeld kankerverwekkend of explosief), in een gehalte boven een bepaalde grenswaarde.

Onder het CMP mogen gevaarlijke afvalstoffen alleen nog gemengd worden als ze:

- ofwel vallen onder dezelfde "afvalcategorie" (een indeling van afvalstoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving) en de minimumstandaard voor het materiaal het mengen toestaat (de risico's zijn aanvaardbaar bevonden)
- ofwel na mengen een verwerking krijgen waarbij de aanwezige gevaarlijke stoffen worden afgescheiden en/of vernietigd.

Onder LAP3 is er meer ruimte om een gevaarlijke afvalstof te mengen met ander materiaal, bijvoorbeeld beton. Het probleem hierbij is met name dat bij recycling van het nieuwe materiaal (beton) de gevaarlijke stof opnieuw meegaat en in nieuwe producten terecht komt zonder dat iemand daar nog weet van heeft. Zo kan de stof zich verspreiden in het milieu (binnenshuis of in de natuur). Om dit tegen te gaan zijn de regels in het CMP aangescherpt.

3.2.5 Immobiliseren

Immobiliseren is het vastleggen van afvalstoffen in een product, bijvoorbeeld door toevoeging van een bindmiddel zoals cement. Dit wordt breed toegepast voor de productie van bouwstoffen zoals beton en immobilisaat en moet voldoen aan de regels van de Regeling bodemkwaliteit 2022. Op deze manier kunnen primaire grondstoffen zoals zand en grind worden uitgespaard.

Bij onjuiste toepassing kunnen risico's optreden voor milieu en volksgezondheid, bijvoorbeeld door uitloging of verspreiding van ingesloten verontreiniging. Dit geldt ook bij recycling van het gemaakte beton of het immobilisaat ten behoeve van de productie van nieuwe bouwmaterialen. De toepassing van secundaire materialen (afval) als bouwstof dient op een verantwoorde manier te gebeuren. Dit betekent dat aan de volgende twee uitgangspunten moet worden voldaan:

1. Zorgen dat secundaire materialen (afvalstoffen) als grondstof behouden blijven voor een volgende toepassing;
2. Zorgen dat de toepassing van secundaire materialen plaatsvindt binnen aanvaardbare risico's voor volksgezondheid en milieu.

In het milieueffectrapport is onderzocht hoe hiermee om te gaan.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen voor het CMP

Bij de uitwerking van het milieueffectrapport is onderscheid gemaakt tussen immobiliseren en inzet als vul- of toeslagmateriaal in beton. Uit het milieueffectrapport komt naar voren dat immobiliseren of inzetten als vulstof/toeslagmateriaal alleen toestaan als het materiaal zelf al voldoet aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen het beste onderzochte alternatief is. Deze inzet vermijdt het best het verspreiden van verontreinigingen, maar leidt tot een toename van het storten van reinigingsresidu. De resultaten van het milieueffectrapport worden doorvertaald naar het beleid ten aanzien van immobiliseren en daarmee het CMP.

In het CMP wordt gestart met het beperken van het gebruik van verontreinigde secundaire grondstoffen als bouwstoffen, te beginnen met afvalstoffen waarvoor LAP3 al beperkingen kende², aangevuld met AVI-bodemassas. AVI-bodemassas is qua omvang de grootste stroom bij de toepassing als secundaire bouwstof. Andere afvalstoffen volgen mogelijk bij een toekomstige wijziging van het CMP.

Het afvalplan 'assen van AVI's' bevat de verplichting om AVI-bodemassas te reinigen tot materiaal dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Hier geldt een overgangstermijn van twee jaar na inwerkingtreding van het CMP. Tevens worden in het afvalplan 'assen van AVI's' eisen gesteld aan de hoeveelheid batterijen die nog in de bodemassas mogen zitten en wordt het toevoegen van ketelas aan bodemassas in maximaal twee jaar afgebouwd. Bovendien wordt het inzetten van bodemassas die niet aan de eisen van de Regeling voldoet in vormgegeven bouwstoffen (als beton) en in immobilisaat afgebouwd. Voor de toepassing in immobilisaat geldt een overgangperiode van twee jaar. Voor toepassing in beton wordt dit van kracht bij de inwerkingtreding van het CMP.

3.2.6 Thermische afvalverwerking

Ten opzichte van het LAP wordt met het CMP de plek van andere vormen van thermische afvalverwerking dan verbranding verduidelijkt, met name pyrolyse en vergassen. Ook is de beschrijving van het beleid ten aanzien van de capaciteit van afvalverbranding en de wijze waarop bevoegd gezag hier rekening mee moet houden, geactualiseerd. Zo is de beschrijving weer in lijn met het huidige en reeds eerder uitgedragen beleid, passend bij een circulaire economie.

Nederland streeft op termijn naar een AVI-capaciteit die nodig is voor het Nederlandse te verbranden afval en die primair moet worden ingezet voor het Nederlandse afval dat momenteel nog niet hoogwaardiger verwerkt kan worden. In geval van een calamiteit bij een AVI kan het voorkomen dat er Nederlands brandbaar afval bij een stortplaats wordt aangeboden, omdat er voor verbranding geen plek is. Als er tegelijkertijd ook nog afval wordt geïmporteerd uit het buitenland kan de Staatssecretaris van IenW een importplafond instellen. Er wordt dan tijdelijk negatief besloten door de ILT op nieuwe of al ingediende aanvragen voor EVOA-kennisgevingen voor afvalimport. Omdat Nederland gebruik maakt van de optie om AVI's als een vooraf goedgekeurde inrichting (VGI-status) te erkennen, kan er voor maximaal drie jaar worden geïmporteerd op een eenmaal afgegeven kennisgeving. In het ontwerp-CMP wordt als toekomstplan aangekondigd dat de regelgeving zodanig zal worden aangepast dat deze VGI-status niet meer verstrekt wordt aan AVI's. Hierdoor komt de maximale looptijd van een kennisgeving op één jaar uit. Zo zal het importplafond effectiever worden, omdat kennisgevingen

² Residu van extractief reinigen (van grond, zeefzand, steenachtig materiaal of baggerspecie), ONO filterkoek, residu van het opwerken van AVI-bodemassas, en rookgasreinigingsresidu

eerder aflopen en er dan tijdelijk, voor zolang het importplafond geldt, geen nieuwe kennisgeving kan worden aangevraagd. Als de wetgeving op dit punt gereed is, zal het CMP hierop worden aangepast.

3.2.7 Storten

Het huidige Nederlandse stortstelsel functioneert in de basis naar behoren. Om dat in de toekomst te behouden is het noodzakelijk om het huidige beleid toekomstbestendig te maken zodat de rol van storten in de circulaire economie goed geborgd is. Dat vergt modernisering van het huidige beleid en de regelgeving om praktische knelpunten weg te nemen en toekomstige aandachtspunten tijdig te adresseren.

Het Rijk heeft een bijzondere verantwoordelijkheid in het goed functioneren van het stortstelsel omdat storten het laatste vangnet is voor de gehele afvalketen. Dat maakt storten een nutsfunctie. Afvalstoffen moeten namelijk te allen tijde veilig verwijderd kunnen worden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten en op een wijze die het milieu minimaal belast. Het Werkprogramma Storten 2024-2029 bevat daarom maatregelen die zorgen voor een robuust stortstelsel in een circulaire economie en een aanpak voor het oplossen van huidige knelpunten. Deze acties zijn nodig om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van storten te borgen, voor nu en in de toekomst. Binnen het CMP is al een start gemaakt met een aantal van deze acties. Denk hierbij aan een toelichting op hoe om te gaan met terugneembaar storten, afvalmining, voorraadcapaciteit en het voorwaardelijk vergunnen van capaciteit.

3.2.8 Import/export terugvoer van residu

Bij het verwerken van afval komt bijna altijd een residu vrij dat niet in hetzelfde proces kan worden verwerkt. Soms kan dat residu alsnog op een andere wijze nuttig worden toegepast. Soms blijft alleen storten over als eindstation voor een residu. Met storten wordt materiaal definitief uit de materialenkringloop verwijderd en dat willen we in een circulaire economie zoveel mogelijk voorkomen. In het milieueffectrapport is onderzocht in hoeverre het wel of niet terugvoeren van een residu naar het land van herkomst ervoor kan zorgen dat er minder residu gestort wordt in het land van bestemming.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen voor het CMP

In het milieueffectrapport is gekeken naar een scenario waarbij het te recyclen afval alleen vanuit of naar Nederland mag worden getransporteerd als het te storten residu altijd wordt teruggevoerd naar het land van herkomst. Ook is, naast de huidige situatie, naar een minder strikt scenario gekeken waarbij afval vanuit of naar Nederland mag worden getransporteerd wanneer de hoeveelheid te storten residu onder een bepaalde waarde blijft.

Bij het uitwerken van de scenario's in het milieueffectrapport bleken te veel onzekerheden aanwezig om een richtinggevende uitspraak te kunnen doen over de effecten van de ingebrachte scenario's. Het CMP zal daarom ongewijzigd het maatwerk blijven volgen, zoals dat in LAP3 al is toegepast. In het LAP3 en dus ook in het ontwerp-CMP is voor een specifiek aantal stromen opgenomen dat het te verwerken afval alleen over de grens mag worden gebracht, wanneer het te storten residu na afloop teruggaat naar het land van herkomst om daar te worden gestort. Deze stoffen zijn: actieve kool, PCB-houdend afval en grond, shredderafval, baggerspecie en sterk verontreinigde afvalwaterstromen en baden. Het milieueffectrapport heeft niet geleid tot een gewijzigde aanpak en heeft daarmee dus ook geen gevolgen voor de uitvoering.

3.3 Verbreden van informatievoorziening naar voorkant keten

De eerste ambitie voor het CMP is het verbreden van de informatievoorziening naar de voorkant van de keten. Waar het zwaartepunt van het LAP ligt bij goed afvalstoffenbeheer en met name de

verwerking van materialen in de afvalfase beschrijft, biedt het CMP informatie over alle fasen van een materiaalketen, van ontwerp naar productie, gebruik en verwerking. Zo kan het CMP bedrijven en overheden helpen om meer circulaire keuzes te maken, efficiënter om te gaan met grondstoffen en de milieu-impact van producten te verminderen door inzicht te bieden in alle fasen van een productketen.

3.3.1 Ketenplannen

De ambitie om in het CMP de focus te verschuiven van het afvalbeheer naar de hele materiaalketen, komt onder meer tot uiting in de ketenplannen per materiaalstroom. Voor het CMP zijn als start zes sectorplannen omgevormd tot ketenplannen.

Een ketenplan geeft bedrijven en overheden kennis over de materiaalketen, over wat binnen die keten bijdraagt aan circulaire economie en welk beleid en wetgeving van toepassing zijn. Daarnaast geeft het bevoegd gezag net als in de afvalplannen de toetsingskaders voor het verlenen van vergunningen voor afvalverwerking en het grensoverschrijdend transport van de afvalstoffen.

De nieuwe elementen in de ketenplannen ten opzichte van de sectorplannen in LAP3 zijn:

- Een overzicht van relevant beleid en doelstellingen per materiaalstroom. Denk hierbij aan de doelen die zijn opgenomen in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) of een beschrijving van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) voor de stroom. Ook is per ketenfase weergegeven welke wetgeving geldt voor productontwerp, productie, gebruik, verwerking en het opnieuw toepassen en is vermeld welke instantie daar toezicht op houdt.
- Een overzicht van de verschillende ketenfasen en de belangrijkste ketenpartijen die hier een rol in spelen. Deze paragraaf geeft antwoord op vragen als: welke partijen hebben invloed op het productontwerp? Wat zijn belangrijke stappen in het productieproces? Hoe gaat onderhoud en reparatie voor de stroom? Door wie en hoe wordt de stroom ingezameld, gesorteerd en verwerkt?
- Een beschrijving van wat wordt verstaan onder een circulaire keten en een uitwerking per ketenfase van de keuzes die ketenpartijen kunnen maken om hieraan bij te dragen. Denk aan keuzes over het ontwerp, zorgstoffen, efficiënte productie, afvalscheiding en hoogwaardige recycling.
- Aandachtspunten voor het wettelijke onderscheid tussen afvalstof of niet-afvalstof in de keten van de specifieke materiaalstroom.

De zes ketenplannen die zijn ontwikkeld bij dit CMP betreffen de materiaalstromen:

- Hout
- Kunstgras
- Textiel
- Papier en karton
- Beton
- Zonnepanelen

De keuze is op deze stromen gevallen, omdat dit stromen zijn waar maatschappelijke en politieke aandacht voor is, die een zekere omvang hebben, of omdat ze aansluiten bij reeds ingezette beleidsontwikkelingen. Het doel is om bij de verdere doorontwikkeling van het CMP meer afvalplannen te verrijken tot ketenplannen, waar dat inhoudelijk mogelijk is. Sommige stromen betreffen afvalstoffen waarbij er weinig of geen invloed uitgeoefend kan worden op de ontwerp- of productiefase, bijvoorbeeld een afvalstof als asbest. Zodra het CMP in werking is getreden en ervaringen met de ketenplannen bij de gebruikers van het CMP zijn opgehaald, wordt bepaald welke verdere stromen zich lenen voor een ketenplan en wanneer deze uitgewerkt worden.

3.3.2 Handvatten voor preventie

In de enquête onder stakeholders kwam de preventie van afval en het beperken van grondstoffengebruik als belangrijk thema naar voren. Bevoegde gezagen gaven aan dat zij mogelijkheden zagen om bedrijven te stimuleren om zuinig om te gaan met grondstoffen en om afval zoveel mogelijk te voorkomen, maar dat zij hiervoor de praktische handvatten misten. Om bevoegde gezagen hierbij te ondersteunen is een hoofdstuk 'Grondstoffengebruik en afvalpreventie' ontwikkeld en een aparte handreiking die zich specifiek focust op de omgevingsvergunning.

Het hoofdstuk beschrijft de verplichte afvalpreventiemaatregelen die in wetgeving zijn opgenomen. In de Omgevingswet staan wettelijke grondslagen waarmee bevoegde gezagen verplichtingen over grondstoffengebruik in de bedrijfsprocessen moeten en kunnen vastleggen. Dit vindt plaats tijdens het vergunningverleningsproces voor de omgevingsvergunning. De verplichtingen die de wet hierover stelt zijn echter vaak zeer algemeen geformuleerd en op verschillende plekken vastgelegd. Daarom geeft dit hoofdstuk eerst een toelichting op wat de verplichtingen uit de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning precies zijn. Vervolgens biedt de handreiking informatie en hulpmiddelen voor de vergunningverlener en toezichthouder om aan deze wetgeving te voldoen. Kortom, de wetgeving bepaalt waarover er afspraken moeten of kunnen worden gemaakt en de handreiking gaat in op hoe daar dan invulling aan kan worden gegeven. De handreiking focust zich op de omgevingsvergunning, omdat deze de meeste mogelijkheden biedt om afspraken te maken over het gebruik van grondstoffen en preventie van afval.

3.3.3 Circulair materiaalgebruik

Uit de stakeholderenquête bleek ook dat de gebruikers van het LAP behoefte hebben aan richtlijnen bij het bepalen of een materiaal, of de toepassing hiervan, circulair is. Hiervoor is het hoofdstuk 'Circulair materiaalgebruik' ontwikkeld. Dit hoofdstuk beschrijft op basis van verschillende uitgangspunten wat circulair ontwerp en circulair materiaalgebruik inhoudt en geeft aan welke afwegingen kunnen worden gemaakt bij het meer circulair toepassen van grondstoffen en materialen in producten. De praktijk laat zien dat er geen vastomlijnd stappenplan is om voor elke situatie een uitspraak te doen of iets circulair is of niet. Het doel van dit hoofdstuk is om, aan de hand van uitgangspunten en mogelijke vragen en overwegingen, per situatie tot een weloverwogen besluit te komen. Het biedt geen definitieve uitspraken over hoe keuzes in specifieke gevallen zullen uitpakken; elke situatie vereist een eigen afweging.

Dit hoofdstuk is bedoeld om doelgroepen te helpen de juiste vragen te stellen en zo tot een weloverwogen besluit te komen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de vraag of een bepaalde toepassing van een grondstof, materiaal of product meer circulair is dan een andere, of welke optimalisaties een initiatief nog meer circulair kunnen maken. Er zijn vaak meerdere manieren om circulair te werken. Dit onderdeel van het CMP helpt bedrijven en overheden om die manieren te identificeren en te beoordelen.

3.3.4 Reparatie en hergebruik

In een circulaire economie is het behoud van waarde essentieel. Zolang een product nog functioneert, is er geen noodzaak om een nieuw product te maken of nieuwe grondstoffen te gebruiken. Door materialen en producten te repareren en hergebruiken, wordt de levensduur verlengd. Dit maakt reparatie en hergebruik cruciaal voor het bevorderen van een circulaire economie.

Aan reparatie en het geschikt maken voor hergebruik van (afgedankte) producten zijn echter wel regels verbonden. Het maakt bijvoorbeeld uit of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. De activiteiten zullen soms beoordeeld moeten worden via een vergunningaanvraag en er wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels. In het CMP worden deze regels aan de hand van

veel gestelde vragen en de antwoorden hierop beschreven. Het gaat over vragen van en situaties bij kringlopen, gemeentelijke milieustraten, repair cafés, retailers en startups.

3.3.5 Wetgeving voor circulariteit

Voor de transitie naar een circulaire economie is diverse wetgeving van belang. Het CMP biedt een overzicht van de meest relevante wetgeving voor de verschillende partijen in de keten. Het overzicht is ingedeeld op basis van de vier ketenfasen: ontwerp, productie, gebruik en verwerking.

De wetgeving omvat met name plichten en verboden gericht op grondstoffen, chemische stoffen, producten en afvalstoffen. Hoewel circulariteit niet altijd het hoofddoel van de wetgeving is, kan die wetgeving wel relevant zijn voor de transitie naar een circulaire economie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bestaande wetgeving voor milieu, gezondheid en veiligheid.

Dit overzicht van wetgeving voor circulariteit is relevant voor bedrijven, zoals ontwerpers, producenten, importeurs, distributeurs, eindgebruikers, reparatie- en hergebruikbedrijven tot en met afvalinzamelaars en afvalverwerkers. Daarnaast is het bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerders van de wetgeving bij overheden. Voor bedrijven geeft het hoofdstuk een basisuitleg over hoe wetgeving werkt en geeft het een beeld van de wetgeving die voor hun producten, processen en dienstverlening van belang zijn voor circulair ondernemen.

3.4 Meer sturen op hoogwaardige verwerking

De tweede ambitie voor het CMP is om meer te sturen op hoogwaardige verwerking.

Met het LAP werd al ingezet op het zo hoogwaardig mogelijk verwerken van afval. Het LAP geeft hiervoor een algemene beschrijving van het Nederlandse beleid met betrekking tot de afvalhiërarchie en het afvalbeheer. In een sectorplan wordt per afvalstof aangegeven wat de minimale hoogwaardigheid is voor de verwerking van de afvalstof. Dit wordt ook wel de minimumstandaard genoemd. Verwerking op een lagere trede van de afvalhiërarchie dan de minimumstandaard is in principe niet toegestaan. Is de minimumstandaard voor een afvalstof bijvoorbeeld recycling, dan mag deze niet worden verbrand of gestort. Naast de trede op de afvalhiërarchie kan de minimumstandaard ook specifieke eisen stellen aan de verwerking van de afvalstof, bijvoorbeeld ten aanzien van de in te zetten techniek of de effectiviteit van het van reinigingsproces.

Drie in het oog springende wijzigingen van de minimumstandaard in het CMP ten opzichte van het LAP zijn:

- AVI-bodemas - moet voldoen aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Hiervoor geldt een overgangstermijn van 2 jaar. Dit naar aanleiding van de resultaten uit het milieueffectrapport. Daarnaast worden eisen gesteld aan de hoeveelheid batterijen die nog in de bodemas mogen zitten. De norm wordt gesteld op 0,01%. Ook het mogen toevoegen van ketelas aan AVI-bodemas wordt in maximaal 2 jaar afgebouwd. Zie ook paragraaf 3.2.5 over immobiliseren.
- Textiel – van recycling naar "sorteren voor hergebruik en recycling". Sorteren wordt verplicht voor gescheiden ingezameld textiel. Dit moet dan in twee categorieën worden gesorteerd: herbruikbaar en recyclebaar, waarbij herbruikbaar de voorkeur heeft. De reststroom die niet geschikt is voor hergebruik én niet geschikt is voor recycling, mag worden verbrand. Hierdoor sluit de minimumstandaard beter aan bij de uitvoeringspraktijk.
- Shredderafval - de huidige minimumstandaard van overig shredderafval sluit niet goed aan op de uitvoeringspraktijk. Nu moet al het shredderresidu verbrand worden, terwijl de fractie die fijner is dan 2 mm te veel schadelijke stoffen bevat en daardoor niet wordt geaccepteerd door de AVI. De nieuwe minimumstandaard staat storten van deze fractie

toe, maar neemt wel een maximaal te storten percentage op. De minimumstandaard beperkt dit residu tot maximaal 5% van de input van de shredderinstallatie.

De minimumstandaard is een nuttig instrument om een milieu hygiënische verwerking van materialen te borgen, maar in de praktijk zien we dat van de minimumstandaard weinig stimulans uitgaat om het beter dan het minimum te doen. Met het CMP willen we het voor bedrijven aantrekkelijker maken om materialen op een meer hoogwaardige manier te verwerken dan de minimumvereisten. Dit doen we door op drie vlakken te werken aan de doorontwikkeling van het instrument minimumstandaard:

1. Ten eerste is onderzocht hoe bedrijven die nieuwe technieken voor hoogwaardige verwerking ontwikkelen meer kunnen worden ondersteund met de minimumstandaard. In de praktijk is te merken dat innovatieve bedrijven moeite kunnen hebben met het verkrijgen van voldoende aanbod van materialen als de minimumstandaard het nog toestaat deze materialen laagwaardiger te verwerken. Een oplossing is het versneld ophogen van de minimumstandaard als er een kansrijke nieuwe verwerkingsmethode beschikbaar is, zodat er van die techniek gebruik moet worden gemaakt. Er is onderzocht hoe dit door middel van de zogenaamde 'vollastsystematiek' bereikt kan worden. Zie paragraaf 3.4.1 voor meer toelichting.
2. Ten tweede is voor veel stromen op dit moment recycling de minimumstandaard, zonder verder onderscheid in de vorm van recycling. Voor het CMP is verkend hoe met de minimumstandaard onderscheid kan worden gemaakt tussen hoogwaardige en laagwaardige vormen van recycling. En hoe meer kan worden gestuurd op specifieke hoogwaardige vormen van recycling door deze aan te merken als de 'recyclingstandaard'. In paragraaf 3.4.2 leest u meer over dit onderwerp.
3. Ten derde zijn de mogelijkheden verkend om verwerkingsopties toe te staan waarbij de bulk van het afval voor recycling beschikbaar komt, maar er daarnaast een klein deel moet worden gestort. Dit in plaats van al het afval integraal te moeten verbranden, zoals nu voor een aantal afvalstoffen het geval is. Zie paragraaf 3.4.3 voor meer informatie over hoe aan dit voornemen vorm wordt gegeven.

De doorontwikkeling van de minimumstandaard is ook in het milieueffectrapport onderzocht. In onderstaande paragrafen wordt aangegeven welke conclusies in het milieueffectrapport zijn getrokken en hoe deze zijn meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling.

Het aanpassen van de systematiek van de minimumstandaard is een complexe aangelegenheid, vanwege met name de technische uitwerking en de juridische aspecten die hierbij komen kijken. Er is veel voorbereidend werk verzet, maar de beleidsontwikkeling is nog niet zo ver dat er nu resultaten kunnen worden opgenomen in het CMP. In dit hoofdstuk leest u welke stappen er al zijn gezet en welke nog volgen om op termijn wel deze aanpassingen te kunnen doorvoeren.

3.4.1 Stimuleren van koplopers met de vollastsystematiek

Een huidige voorwaarde voor het verhogen van de minimumstandaard is dat de nieuwe verwerkingstechniek voldoende capaciteit moet hebben om het overgrote deel van de afvalstof te kunnen verwerken. Bedrijven die nieuwe recyclingtechnieken ontwikkelen, hebben hier bij de start vaak niet voldoende capaciteit voor. Hierdoor is het voor sommige stromen technisch wel mogelijk om een nieuwe, innovatieve vorm van recycling toe te passen en kan daarvoor ook een vergunning verleend worden, maar kan deze nog niet als de minimumstandaard worden ingevoerd. Dit zou namelijk betekenen dat dit materiaal bijvoorbeeld niet meer verbrand of gestort mag worden, terwijl er niet genoeg capaciteit is om de hele materiaalstroom te recycleren.

Om innovatieve bedrijven toch te ondersteunen, is voor het CMP gewerkt aan een beleidsvernieuwing waarbij de minimumstandaard sneller kan worden opgehoogd wanneer er een veelbelovende nieuwe verwerkingsmethode beschikbaar is, zodat deze techniek verplicht moet worden toegepast. Anders dan in de huidige situatie blijft na ophoging van een minimumstandaard verwerking volgens de oude minimumstandaard nog wel mogelijk, maar alleen en voor zover de verwerkers volgens de nieuwe minimumstandaard het materiaal niet meer kunnen verwerken. Een innovatieve, hoogwaardige verwerking krijgt hiermee een vorm van

voorrang op een laagwaardige verwerking. De gegarandeerde beschikbaarheid van de materiaalstroom geeft ondernemers van een innovatieve en hoogwaardige vorm van verwerken de nodige zekerheid voor hun bedrijfsmodel en het vertrouwen om te investeren. Als de nieuwe verwerkingsmethode effectief blijkt, kan deze worden opgeschaald, wat mogelijk andere bedrijven aanmoedigt om ook op deze innovatie over te stappen. Hierdoor ontstaat er meer verwerkingscapaciteit van de hoogwaardige techniek, wat uiteindelijk leidt tot het geheel verhogen van de minimumstandaard naar de nieuwe verwerkingswijze.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen voor CMP

In het milieueffectrapport wordt geconcludeerd dat het eerder ophogen van de minimumstandaard een positief effect heeft op het efficiënt gebruik van grondstoffen en op meer hoogwaardige verwerking van afvalstoffen. Storten neemt niet toe en er wordt minder afval verbrand. Op basis van het milieueffectrapport wordt het beleidsalternatief via de vollastverklaring verder uitgewerkt. Verbranden is hierbij bijvoorbeeld pas toegestaan wanneer alle exploitanten die de afvalstof hoogwaardiger kunnen verwerken, hebben verklaard dat ze op volle capaciteit ("vollast") draaien. Deze uitwerking sluit aan bij de bestaande systematiek van het stortverbod uit het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa).

Vergunningverleners die werken met de *huidige* systematiek bij storten zijn bevraagd op hun ervaringen en hun inzichten voor het toepassen van deze systematiek hoger op de afvalhiërarchie mee te nemen. De vergunningverleners gaven een aantal aandachtspunten mee. Bijvoorbeeld de behoefte aan een vormvaste en formelere vollastverklaring. Maar ook het belang van de "vollastlijst", waarop verwerkers (nu vooral afvalverbrandingsinstallaties) aangeven of ze op vollast draaien of niet, om te kunnen controleren of de ontdoener het afval nog elders kwijt kan. Tevens is de behoefte geuit aan handvatten bij de beoordeling of er echt sprake is van vollast, of dat er andere redenen zijn om de ontheffing aan te vragen zodat er alsnog laagwaardiger kan worden verwerkt. Deze aandachtspunten zijn meteen meegenomen bij de ontwikkeling van dit ontwerp-CMP voor het onderwerp storten. Zo is er een leidraad 'Ontheffingen stortverbod' ontwikkeld, waarin meer handvatten aan bevoegd gezag worden geboden. De huidige ervaringen bij de vollastverklaringen systematiek voor het stortverbod zullen ook worden meegenomen bij het ontwikkelen van een vollastsystematiek hoger op de afvalhiërarchie. Hiervoor worden onder andere de ervaringen met de leidraad gevolgd.

Vervolgstappen

Het is belangrijk dat de vollastsystematiek voor zowel de verwerkers, als bevoegd gezag, als de ontdoeners, organisatorisch, juridisch en technisch uitvoerbaar is.

Het is bijvoorbeeld belangrijk om te zorgen voor een goede informatievoorziening over de materiaalstromen, bijbehorende verwerkingstechnieken en de verwerkingscapaciteit. Dit is van belang voor zowel de ontdoeners, de verwerkers als bevoegd gezag. De ontdoeners moeten weten waar ze het afval kwijt kunnen, zodat ze niet langs verschillende verwerkers hoeven voordat ze er eentje hebben gevonden met voldoende capaciteit. De (laagwaardige) verwerkers moeten weten van welke (hoogwaardige) verwerkers ze allemaal verklaringen moeten kunnen tonen aan bevoegd gezag. Ten slotte moet bevoegd gezag kunnen checken of de laagwaardige verwerker wel de goede en voldoende verklaringen heeft opgevraagd en zo niet: bij welke verwerkers ze dit nog kunnen verplichten. Er wordt onderzocht hoe aan deze brede informatiebehoefte voldaan kan worden. Bijvoorbeeld door middel van een openbare vollastlijst, waarop beschikbare recyclers met hun verwerkingscapaciteit worden bijgehouden.

Er is ook onderzocht hoe de vollastsystematiek het beste juridisch verankerd kan worden. Er is verkend of deze in de minimumstandaard in het CMP vastgelegd kon worden, waardoor deze zou doorwerken in de vergunningen van de bedrijven. Uit deze verkenning bleek echter dat de vollastsystematiek een wettelijke basis vereist, net zoals bij het Bssa.

Ten slotte wordt de komende tijd onderzocht voor welke materiaalstromen de vollastsystematiek mogelijk ingevoerd kan worden. Dit zijn stromen waarvoor een innovatieve verwerkingsmethode nu beschikbaar is, maar de verwerkingscapaciteit nog niet groot genoeg is voor de totale afvalstroom. Daarnaast wordt gekeken welke voorwaarden gehanteerd moeten worden voor het in aanmerking komen van een specifieke verwerkingstechniek voor de vollastsystematiek.

3.4.2 Sturen binnen recycling met de recyclingstandaard

Een afvalstof kan vaak op verschillende manieren worden gerecycled. Die manieren hoeven niet allemaal gelijkwaardig te scoren qua milieuwinst, kwaliteit of vanuit economisch oogpunt. Met het CMP wil het ministerie sturen op de meest hoogwaardige vorm. Al in het LAP is het mogelijk om een specifieke vorm van recycling van een afvalstof aan te merken als de recyclingstandaard (de 'voorkeursrecycling' in het LAP). Hiermee is het mogelijk om met het instrument minimumstandaard te sturen naar een bepaalde vorm van recycling. Op dit moment is echter nog in geen van de sectorplannen van LAP3 invulling gegeven aan deze mogelijkheid. In het milieueffectrapport is onderzocht of het gebruik van een recyclingstandaard bijdraagt aan hoogwaardige recycling en welke randvoorwaarden hierbij komen kijken. Vervolgens is gekeken voor welke stromen in het CMP een recyclingstandaard ingevoerd kan worden.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen voor het CMP

Het milieueffectrapport concludeert dat een recyclingstandaard een positief effect heeft op hoogwaardige recycling. De investeringsbereidheid van bedrijven in hoogwaardige technieken neemt toe en de onzekerheid over de afzet neemt af. Door het invoeren van een recyclingstandaard wordt minder afval verbrand of gestort. Wel worden er in het milieueffectrapport een aantal aandachtspunten meegegeven die betrekking hebben op de keuze voor een specifieke techniek/materiaalstroom om de recyclingstandaard voor in te voeren:

- Elke verwerkingsmethode stelt zijn eisen aan de input. Sommige verwerkingsmethoden vereisen een zeer zuivere monostroom als input. Om de haalbaarheid van een voorgeschreven recyclingstandaard te borgen, zal dit daarom gepaard moeten gaan met goede inzamel-, scheidings- en sorteerprocessen.
- Bij materiaalstromen waarbij sprake is van verschillende substromen, in plaats van een zuivere monostroom, kunnen meerdere verwerkingsmethoden elkaar juist goed aanvullen.
- Elke verwerkingsmethode genereert een specifieke output. Ook hier kan het de voorkeur hebben om meerdere, elkaar aanvullende, verwerkingsmethodes te gebruiken, met ieder zijn eigen output.
- Door het voorschrijven van een verwerkingstechniek kunnen innovaties in andere technieken worden geremd. De keuze voor een recyclingstandaard is dus alleen logisch indien het zeer duidelijk is dat de bestaande recyclingmethode de best mogelijke methode is en dat er naar alle waarschijnlijkheid geen betere methode ontwikkeld kan worden.

In het ontwerp-CMP is de recyclingstandaard voor één materiaalstroom ingevoerd. Dit betreft AVI-bodemas. Voor deze afvalstof wordt binnen recycling gestuurd op reiniging tot de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Zie voor meer toelichting hierop paragraaf 3.2.4 over mengen en immobiliseren.

Vervolgstappen

In het LAP is een aantal voorwaarden gesteld voor het instellen van een recyclingstandaard (daar voorkeursrecycling genoemd). Voor het CMP worden dezelfde voorwaarden gehanteerd voor het instellen van een recyclingstandaard. De komende tijd wordt onderzocht welke materiaalstromen nog meer aan deze voorwaarden voldoen en waarvoor met een wijziging van het CMP mogelijk een recyclingstandaard ingevoerd kan worden.

3.4.3 Verruiming mogelijkheden voor storten van residu na recycling

Voor het CMP is onderzocht of in de minimumstandaard het storten van verwerkingsresidu kan worden toegestaan, als daarmee integrale verbranding van een afvalstof wordt voorkomen.

Het LAP kent voor een aantal sectorplannen³ verbranden als minimumstandaard. Andere vormen van verwerking zijn niet toegestaan wanneer dit leidt tot het storten van een verwerkingsresidu. Het materiaal wordt daardoor integraal verbrand terwijl het misschien wel meer milieuwinst oplevert om het overgrote deel van de afvalstof te recyclen en daarnaast een klein inert deel te storten. Met de centrale rol voor circulaire economie in het CMP is ter discussie komen te staan of dit stortverbod zo rigide moet worden voortgezet. Wellicht zou er meer ruimte moeten worden geboden aan verwerkingsopties waarbij de bulk van het afval voor recycling beschikbaar komt en daarnaast een klein inert deel wordt gestort.

De vraag is welke voorwaarden en grenzen hieraan verbonden moeten worden. Er blijft namelijk wel behoefte aan een zekere objectieve maat om te bepalen wanneer een bepaalde mate van storten acceptabel is. In het milieueffectrapport zijn verschillende alternatieven onderzocht waarbij enige mate van storten mogelijk wordt gemaakt om de mogelijkheden voor recycling te verruimen.

Resultaten milieueffectrapport en gevolgen CMP

In algemene zin stelt het milieueffectrapport dat een verruiming van de mogelijkheden voor stort bijdraagt aan de doelstelling om hoogwaardiger te verwerken, waarmee een positieve bijdrage wordt geleverd aan de transitie naar een circulaire economie. Voor alle onderzochte alternatieven wordt geconstateerd dat het aandeel van de afvalstoffen dat op een hogere trede wordt verwerkt zal toenemen. De grootste verschillen tussen de alternatieven zitten op het vlak van realiseerbaarheid. Op basis van het milieueffectrapport is de keuze gemaakt om in te zetten op eisen aan het sorteerproces bij de verwerking van materiaalstromen.

Vervolgstappen

Het instellen van eisen aan het sorteerproces vergt een verschillende aanpak voor de verschillende materiaalstromen. Momenteel loopt er een aantal onderzoeken voor de stromen bouw- en sloopafval, huishoudelijk restafval en restafval van bedrijven. Voor gemengd bouw- en sloopafval wordt onderzocht of werken volgens een 'best beschikbare werkwijze', mogelijkheden biedt om te voorkomen dat recyclebaar materiaal wordt verbrand.⁴ De best beschikbare werkwijze houdt in dat er eisen aan het sorteerproces en aan de procesvoering worden gesteld. Het toepassen van de best beschikbare werkwijze zal ertoe leiden dat er nagenoeg geen recyclebare materialen meer aanwezig zijn in het sorteerresidu. In het geval van een verbrandingsverbod op gemengd bouw- en sloopafval, kan alleen het sorteerresidu van dit proces vervolgens worden aangeboden aan een afvalverbrandingsinstallatie (AVI). De mogelijkheid tot een dergelijk verbrandingsverbod en sorteerverplichting wordt momenteel verkend. Daarnaast wordt verkend of de standaardisatie van inzameling van huishoudelijk afval een bijdrage kan leveren aan meer en betere recycling van huishoudelijke afvalstoffen. Dit onderzoek richt zich op restafval, papier en karton, pmd, gft, glas en textiel. Aanvullend wordt ook onderzocht hoe de afvalscheiding bij bedrijven kan worden verbeterd.

Voor bovenstaande trajecten geldt dat deze nog nadere uitwerking vergen voordat de resultaten in het CMP verwerkt kunnen worden.

3.4.4 Moties VVD en GroenLinks

Er wordt ook bijgedragen aan de ambities voor het CMP, met betrekking tot een verbeterde informatievoorziening en het streven naar een hoogwaardige verwerking van afvalstoffen, door middel van de Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten en de definitie voor hoogwaardige recycling.

³ Huishoudelijk restafval (sectorplan 1), restafval van bedrijven (sectorplan 2), delen van afval van openbare ruimten (sectorplan 9), shredderafval (sectorplan 27) en bouw- en sloopafval (sectorplan 28).

⁴ Zie de Kamerbrief: [Verzamelbrief circulaire economie juni 2024](#) | Kamerstuk | [Rijksoverheid.nl](#)

Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten

In de motie Bouchallikht⁵ wordt de regering verzocht om een handreiking op te stellen voor milieustraten om te beoordelen wanneer sprake kan zijn van voortgezet gebruik. In navolging van de motie is de *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* opgesteld. De handreiking biedt milieustraten praktische handvatten om voortgezet gebruik op de milieustraten te stimuleren. Daarnaast biedt de handreiking een overzicht van het vigerend wettelijk kader over voortgezet gebruik. De handreiking wordt onderdeel van het CMP en zal beschikbaar worden gesteld via www.circulairmaterialenplan.nl en is te vinden in het deel 'Instrumenten'.

Definitie hoogwaardige recycling

In de motie Haverkort⁶ wordt de regering verzocht te komen met een eenduidige definitie van hoogwaardige recycling. Als achtergrond voor de motie is meegegeven dat in de praktijk vooral wordt gekeken of materialen in dezelfde producten terechtkomen, terwijl hoogwaardige recycling meer kan omvatten. In het ontwerp-CMP is daarom de volgende definitie van hoogwaardige recycling opgenomen: *"De vorm van recycling waarbij het materiaal zoveel mogelijk en met een zo hoog mogelijke kwaliteit over zoveel mogelijk cycli in een materiaal of productketen wordt gehouden."* Het ontwerp-CMP geeft een uitgebreide toelichting op de definitie. Dit is te vinden in het hoofdstuk 'Vormen van recycling beoordelen' in het deel 'Hoogwaardige verwerking'.

3.5 Verstevenigen van de juridische basis

De derde ambitie voor het CMP is om de juridische basis van het LAP te verstevenigen. 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. Wel is er voor het CMP via twee wegen gewerkt aan de versteveniging van de juridische verankering en doorwerking.

3.5.1 Meer grip op afwijken van het CMP

Als eerste is de procedure die gevolgd moet worden als bevoegd gezag wil afwijken van het CMP juridisch steviger vastgelegd. In de looptijd van het LAP is de afwijkingsprocedure niet of nauwelijks gebruikt, door onduidelijkheid over het al dan niet toepassen van de procedure en de procedure zelf. Er is nu geen zicht op hoe vaak en waarom er van het LAP wordt afgeweken, terwijl er wel het vermoeden is dat dit gebeurt. Het is daarmee niet bekend of er afwijkingen door bestuursorganen plaatsvinden die de transitie naar een circulaire economie belemmeren. Bijvoorbeeld of er een vergunning wordt verleend voor het als brandstof inzetten van afvalstoffen, terwijl deze volgens het LAP gerecycled moeten worden. Dit is een onwenselijke situatie die met het CMP wordt opgelost.

De oplossing is gevonden in het wettelijk vastleggen van een zogenaamde 'verstrekkingverplichting'. De verstrekkingverplichting vereist dat bestuursorganen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van het ontwerpbesluit en bij bekendmaking van het besluit zorgdragen dat de minister van Infrastructuur en Waterstaat wordt geïnformeerd over het voornemen tot afwijken van het CMP. Dit is verplicht bij *alle* gevallen waarbij wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP, hierop zijn geen uitzonderingen meer. Ook moet bevoegd gezag goed motiveren waarom het wil afwijken. Dit geeft de minister de mogelijkheid om aan te geven hoe het bestuursorgaan het CMP zou moeten meewegen ten behoeve van de circulaire

⁵ Kamerstukken 2022-2023, 32 852, nr. 218

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 238

economie. Een zienswijze van de minister kan van invloed zijn op het besluit van het bestuursorgaan om af te wijken van het CMP. Daarnaast kan het inzicht in wanneer en waarom er wordt afgeweken van het CMP, gebruikt worden voor de verdere ontwikkeling en realisering van het CMP. Als bijvoorbeeld blijkt dat het CMP in de praktijk niet goed uitvoerbaar is, waardoor er vaak wordt afgeweken, kan dit leiden tot aanpassing van het CMP.

De Wijzigingswet waarmee de verstrekingsverplichting in de Wm wordt vastgelegd ligt momenteel voor bij de Tweede Kamer. Het wijzigingsbesluit waarmee de verstrekingsverplichting in onderliggende besluiten wordt vastgelegd, heeft net een internetconsultatie doorlopen en zal vervolgens in de voorhang bij de Eerste en Tweede Kamer worden gebracht.

3.5.2 Doorwerking van en naar relevante wetgeving

Als tweede is onderzocht of er ontbrekende schakels zijn in de juridische doorwerking van het LAP. Hoewel het LAP (of het CMP) zelf geen wetgeving is, wordt er wel in verschillende wetgevingsinstrumenten naar verwezen. Bijvoorbeeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingswet. Er bestond het vermoeden dat deze doorwerking van en naar wetgeving niet altijd goed geborgd was. Dit kan voor problemen zorgen, bijvoorbeeld als een bepaling uit het LAP bedoeld is om door te werken in de omgevingsvergunning, maar de betreffende vergunningverlener juridisch niet in staat is om de benodigde gegevens bij de vergunning aanvrager op te vragen.

Na uitgebreide analyse is geconcludeerd dat de juridische doorwerking momenteel goed geborgd is. Dit blijft echter een onderwerp dat continue aandacht vraagt, met name na veranderingen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet of andere (internationale) wetgeving. In het CMP is de doorwerking naar en van wet- en regelgeving duidelijk beschreven in de standaard paragrafen 'Beleid en wetgeving' en 'Toetsingskaders CMP', zodat dit voor alle gebruikers helder en uitvoerbaar is.

4. Vervolg en planning

Het ontwerp-CMP ligt van 8 januari tot en met 18 februari in de inspraak. Tevens wordt het CMP verzonden aan de Eerste en Tweede Kamer en wordt er een notificatie aan de Europese Unie gedaan. Samen met het ontwerp-CMP wordt het milieueffectrapport in de inspraak gebracht en ter toetsing aan de Commissie mer voorgelegd.

Zodra de inspraakperiode voorbij is, worden de reacties gebundeld en beoordeeld. De ingebrachte zienswijzen worden door IenW van een reactie voorzien in een reactienota. Hierin wordt aangegeven welke zienswijzen leiden tot aanpassing van de toetsingskaders van het CMP en hoe hier invulling aan wordt gegeven. Vervolgens worden de aanpassingen in het CMP verwerkt. Het streven blijft het CMP zo snel mogelijk in werking te laten treden. Vanwege het aflopen van het LAP, moet dit uiterlijk eind 2025 een feit zijn.

Het CMP is een groeimodel, wat betekent dat er ondertussen al gewerkt wordt aan wijzigingen en aanvullingen op het CMP. Als wijzigende wet- en regelgeving daartoe noopt of bij beleidswijzigingen die gevolgen hebben voor de gebruikers van het CMP zoals vergunningverleners, zal het CMP gewijzigd worden.



Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten

Afvalstof of niet-afvalstof

Versie 1.0 – oktober 2024

Handreikingen - afvalstof of niet-afvalstof

Dit is een handreiking voor de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof. Het document wordt onderdeel van het Circulair Materialenplan (CMP). Het is een bestaande handreiking en maakt geen onderdeel uit van het ontwerp-CMP en de inspraakprocedure.

Inhoud

1. Inleiding	3
1.1 Voor wie is de handreiking geschreven?.....	3
1.2 Hulpmiddelen voortgezet gebruik.....	3
1.3 Leeswijzer	4
2. Aan de slag met voortgezet gebruik op de milieustraat	5
2.1 Welke materialen zijn geschikt voor voortgezet gebruik?.....	5
2.2 Borgen van voortgezet gebruik.....	6
2.2.1 Voorlichting aan burgers	6
2.2.2 Inrichting milieustraat.....	7
2.2.3 Opleiding medewerkers.....	7
2.2.4 Opstellen procedures en overeenkomsten	8
2.2.5 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.....	9
3. Wetgeving en jurisprudentie	10
4. Toetsingsgronden voor voortgezet gebruik	12
4.1 Checklist toetsingsgronden voor voortgezet gebruik.....	12
4.2 Toetsingsgrond zeker gebruik.....	13
4.3 Toetsingsgrond rechtmatig gebruik	14
4.4 Toetsingsgrond voldoende hoogwaardig gebruik.....	16
4.5 Geen voortgezet gebruik	17

1. Inleiding

Binnen een circulaire economie is de wens om materialen zo lang en zo hoogwaardig mogelijk te gebruiken. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door te voorkomen dat afvalstoffen ontstaan. Een van de manieren om een circulaire economie te bereiken is door de levensduur van materialen te verlengen¹. In deze context is het voor bedrijven, organisaties en bevoegde gezagen van belang om duidelijkheid te verkrijgen over de afvalstatus van een stof, mengsel of voorwerp (hierna 'materiaal'). De vraag die hierbij centraal staat is: 'is er sprake van een afvalstof of een niet-afvalstof?'

Deze handreiking omschrijft hoe beoordeeld kan worden of er sprake is van voortgezet gebruik bij materialen die worden afgegeven bij milieustraten. In het geval van voortgezet gebruik is er geen sprake van een afvalstof. De materialen worden hierbij dus als niet-afvalstof ingeleverd bij een milieustraat. Dit document bevat een brede omschrijving van de feiten en omstandigheden die een rol kunnen spelen bij de beoordeling of materialen al dan niet een afvalstof zijn bij milieustraten. Er worden specifieke aanbevelingen gedaan om een milieustraat zo in te richten dat sprake kan zijn van voortgezet gebruik.

Disclaimer

Deze handreiking focust op de afvalwetgeving, maar er kan ook andere wetgeving van toepassing zijn op het materiaal of de activiteit. Deze handreiking is geschreven op basis van op 1 januari 2024 geldende wetgeving, beleid en jurisprudentie. Deze handreiking heeft geen juridisch bindende werking, maar is een hulpmiddel.

In deze handreiking wordt beschreven of er sprake is van voortgezet gebruik bij afgifte onder bepaalde beschreven omstandigheden en feiten. Indien in een specifiek geval de omstandigheden en/of feiten anders zijn, kan er ook sprake zijn van voortgezet gebruik, maar dan moet dit specifieke geval beoordeeld worden op grond van de geldende feiten en omstandigheden, en is deze handreiking niet of maar voor onderdelen bruikbaar.

Deze handreiking is geschreven en opgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De handreiking is te vinden op de website [Afvalstof of niet-afvalstof](#).

1.1 Voor wie is de handreiking geschreven?

Deze handreiking is geschreven voor medewerkers van milieustraten, voor beleidsmedewerkers bij gemeenten en voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De handreiking is bedoeld om deze partijen te ondersteunen in de beoordeling of sprake is van voortgezet gebruik of een afvalstof. Hoewel deze handreiking zich specifiek richt op voortgezet gebruik bij milieustraten, kunnen de beschreven omstandigheden ook van toepassing zijn op kringloopwinkels en andere tweedehands zaken. Daarnaast is de handreiking ook van toepassing op milieustraten die onderdeel zijn van een circulair ambachtscentrum.

1.2 Hulpmiddelen voortgezet gebruik

Deze handreiking heeft als doel om hergebruik of verder gebruik van materialen te stimuleren. Er is meer informatie te vinden over hergebruik en het bevorderen van circulariteit binnen een gemeente. Specifiek wordt gewezen op de [startergids voor een circulair ambachtscentra](#), het [Landelijk Afvalbeheerplan](#)² en overige informatie op de website voor [Circulaire Ambachtscentra](#).

De [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) geeft algemene uitleg en toelichting bij de begrippen 'afvalstof', 'voortgezet gebruik', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus'. Daarnaast kan de [afvaltoets](#) helpen ter ondersteuning, wanneer er onduidelijkheid bestaat over welk toetsingskader (bijproduct, einde-afval of voortgezet gebruik) van toepassing is. Zie de website [Afvalstof of niet-](#)

¹ Dit is in lijn met het circulariteitsdoel van levensduurverlenging zoals omschreven in het [Nationaal Programma Circulaire Economie](#).

² Op het moment van publicatie van deze handreiking vormt het Landelijk Afvalbeheerplan het kader voor afval en circulaire economie in Nederland. Het Landelijk Afvalbeheerplan wordt opgevolgd door het [Circulair Materialenplan](#). Het Circulair Materialenplan zal in 2025 in werking treden.

[afvalstof](#) voor meer hulpmiddelen om te bepalen of een materiaal een afvalstof of een niet-afvalstof is.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt besproken hoe een milieustraat aan de slag kan met voortgezet gebruik. Hierin komen vragen aan de orde, zoals: 'Hoe bepaal je welke materialen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik?' (in paragraaf 2.1) en 'Hoe wordt voortgezet gebruik geborgd in procedures en overeenkomsten?' (in paragraaf 2.2). In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het wettelijk kader van het begrip voortgezet gebruik. Of materialen daadwerkelijk in aanmerking komen voor voortgezet gebruik is afhankelijk van of de materialen voldoen aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik. In hoofdstuk 4 worden deze toetsingsgronden toegelicht in paragraaf 4.2, 4.3, 4.4 en 4.5 en wordt uitgelegd hoe beoordeeld kan worden of aan de toetsingsgronden van voortgezet gebruik wordt voldaan. In paragraaf 4.1 is een checklist toegevoegd als hulpmiddel om te controleren of aan de toetsingsgronden wordt voldaan.

2. Aan de slag met voortgezet gebruik op de milieustraat

Door materialen langer te gebruiken zijn minder grondstoffen nodig en blijven de grondstoffen langer in het economisch verkeer. Voor gemeenten en/of milieustraten die aan de slag willen met voortgezet gebruik op de milieustraat beschrijft dit hoofdstuk de concrete maatregelen die nodig zijn om dit te bereiken.

Een bezoeker van een milieustraat heeft in de regel materialen bij zich die hij wil afgeven of waarvan hij zich wil ontdoen, er is dan sprake van een afvalstof. Het kan hierbij ook gaan om materialen die nog kunnen worden (her)gebruikt. De intentie van de burger (de houder van het materiaal) die de materialen afgeeft is van belang om te bepalen of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. Het moment van afgeven van een materiaal is bepalend voor de beoordeling of er sprake kan zijn van voortgezet gebruik en daarmee een niet-afvalstof.

Als gemeenten of milieustraten willen voorkomen dat materialen als afvalstof worden aangemerkt, moet vastgesteld worden dat de houder niet de intentie heeft om zich van de materialen te ontdoen maar deze afgeeft met het idee dat de materialen worden (her)gebruikt. Dit kan door op de milieustraat een specifieke plek in te richten waar bezoekers hun materialen kunnen afgeven voor voortgezet gebruik. Daarbij is het belangrijk dat door middel van een controle wordt vastgesteld dat het materiaal geschikt is voor voortgezet gebruik. Materialen die niet geschikt zijn voor voortgezet gebruik moeten hierbij niet (op deze specifieke plek) worden geaccepteerd. De gemeente of de milieustraat moet verder zorgdragen voor een afzet van de materialen die wel geschikt zijn voor voortgezet gebruik. Met voortgezet gebruik bedoelen we in deze context:

Voortgezet gebruik

Voortgezet gebruik vormt een overkoepelende term voor materialen die geen afvalstoffen zijn en die geschikt zijn om gebruikt te worden voor hun oorspronkelijke functie (hergebruik), een andere functie (ander gebruik) of een nieuwe functie (eerste gebruik).

- Er is sprake van 'hergebruik' wanneer materialen opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde gebruiksdoel. Bijvoorbeeld wanneer een fiets opnieuw als fiets wordt gebruikt of wanneer een vergiet opnieuw als vergiet wordt gebruikt.
- Er is sprake van 'ander gebruik' wanneer materialen gebruikt worden voor een ander gebruiksdoel dan dat waarvoor ze oorspronkelijk bedoeld zijn. Bijvoorbeeld wanneer een fiets niet als fiets gebruikt wordt, maar als kunstobject. Of wanneer een vergiet als lampenkap wordt gebruikt.
- Tot slot kan nog sprake zijn van een 'eerste gebruik' als het gaat om materialen zonder een oorspronkelijke bestemming die voorheen als afval werden behandeld en waarvoor nu een bepaalde gebruikstoepassing wordt gevonden. Hiervan zal in het kader van een milieustraat zelden sprake van zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om overgebleven snijresten van een productieproces.

Het eerste gebruik zal in deze handreiking buiten beschouwing worden gelaten omdat dit niet of nauwelijks voorkomt bij een milieustraat. In hoofdstuk 3 en 4 wordt meer informatie gegeven over het begrip voortgezet gebruik en op de achterliggende wetgeving.

In paragraaf 2.1 wordt uitgelegd welke materialen mogelijk in aanmerking komen voor voortgezet gebruik en in paragraaf 2.2 wordt uitgelegd hoe de mogelijkheid tot voortgezet gebruik op de milieustraat geborgd kan worden.

2.1 Welke materialen zijn geschikt voor voortgezet gebruik?

Bij een milieustraat worden huishoudelijke afvalstoffen geaccepteerd, waaronder gevaarlijke afvalstoffen. Er wordt gelegenheid geboden aan burgers en soms ook aan bedrijven om afvalstoffen, al dan niet tegen betaling, af te geven. Vooral materialen die overeenkomstig hun oorspronkelijke bestemming hergebruikt kunnen worden zijn in potentie geschikt voor voortgezet gebruik.

Er is geen limitatieve lijst van materialen die in aanmerking kunnen komen voor voortgezet gebruik. Sier- en gebruiksvoorwerpen (bijvoorbeeld servies, tassen, potten en pannen, speelgoed, fietsen, textiel, boeken, meubels en apparaten) kunnen bijvoorbeeld geschikt zijn voor voortgezet gebruik. Deze materialen worden ook veel afgegeven aan kringloopwinkels. Daarnaast kunnen ook bouwmaterialen zoals hout en staal in aanmerking komen voor voortgezet gebruik.

Met name materialen waarbij tijdens een controle gemakkelijk visueel kan worden vastgesteld dat zij geschikt zijn voor hergebruik, komen in aanmerking voor voortgezet gebruik. Ook materialen die eerst gerepareerd of opgeknapt moeten worden, kunnen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik. Een materiaal hoeft niet gebruikt te worden voor zijn oorspronkelijke bestemming. Het is ook mogelijk dat materialen een nieuwe bestemming krijgen. Of materialen daarvoor geschikt zijn, hangt af van of er aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik wordt voldaan. Deze worden in hoofdstuk 4 van deze handreiking besproken.

Het schoonmaken, repareren of ombouwen van materialen hoeft geen afvalhandeling te zijn. Zoals het demonteren voor reparatie. Of sprake is van een afvalhandeling is mede afhankelijk van de vraag of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. Zo is het demonteren voor afvalscheiding voor verdere afzet een afvalhandeling. Dit gebeurt nu bijvoorbeeld met onverkoopbare meubels. Echter, wanneer een materiaal gedemonteerd wordt met het doel het materiaal te repareren of later weer in elkaar te zetten, hoeft er geen sprake te zijn van een afvalhandeling. De intentie van de houder is hierbij belangrijk. Enkel materialen die de houder afgeeft met de intentie dat deze opnieuw gebruikt worden (eventueel na een eenvoudige handeling als reparatie of reinigen) kunnen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik.

Ongeschikte materialen voor voortgezet gebruik

Materialen die in ieder geval niet in aanmerking komen voor voortgezet gebruik zijn materialen die gevaarlijke stoffen bevatten die niet (meer) verkocht mogen worden. Voorbeelden van gevaarlijke stoffen zijn asbest, lood, kwik, CFK's, PCB's. Materialen die om milieu-hygiënische redenen niet geschikt zijn voor een tweede gebruik (zoals gebruikte tandenborstels) komen ook niet voor voortgezet gebruik in aanmerking.

Materialen als medische hulpmiddelen en apparaten, warmwaterketels, apparaten die gasvormige brandstoffen verbranden en niet-automatische weeginstrumenten komen niet in aanmerking voor voortgezet gebruik. De behandeling van deze materialen vraagt namelijk specifieke technische kennis, waar medewerkers van een milieustraat vaak niet over beschikken.

Als een milieustraat materialen inneemt van bedrijven, moet het gaan om materialen die vergelijkbaar zijn met materialen van huishoudens of consumenten. Voor alle materialen moet per geval beoordeeld worden of voldaan wordt aan alle voorwaarden uit deze handreiking. Als dat zo is, is er sprake van voortgezet gebruik.

2.2 Borgen van voortgezet gebruik

Om voortgezet gebruik van materialen te borgen op een milieustraat moet aandacht worden besteed aan het volgende:

1. Voorlichting aan burgers
2. Inrichting van de milieustraat
3. Opleiding van medewerkers
4. Procedures en overeenkomsten

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens nader ingegaan op ieder van deze onderdelen.

2.2.1 Voorlichting aan burgers

De intentie waarmee een burger een materiaal afgeeft op een milieustraat is van belang bij de vraag of het gaat om een afvalstof of een niet-afvalstof. Op dit moment komen burgers nog vaak uitsluitend op een milieustraat met de intentie om zich van een materiaal te ontdoen. Door middel van voorlichting kan duidelijk gemaakt worden dat milieustraten ook de gelegenheid kunnen geven om materialen af te geven voor voortgezet gebruik.

De boodschap dat burgers materialen ook kunnen brengen voor een 'tweede leven' of verder gebruik op de milieustraat moet duidelijk zijn. Dit kan kenbaar gemaakt worden op bijvoorbeeld de gemeentelijke website, de website van de milieustraat, via borden op de milieustraat en andere communicatiekanalen. Als burgers met het doel komen om materialen af te geven voor voortgezet gebruik, dan is geen sprake van ontdoen mits verder gebruik zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie).

Een belangrijke stap is om burgers bewust te maken dat een materiaal zijn waarde kan blijven behouden. Een materiaal dat voor de één wellicht niet meer nuttig is, kan dat mogelijk nog wel zijn voor een ander. Gemeenten kunnen bijdragen aan dit bewustzijn. Daarnaast is het voor burgers waarschijnlijk gemakkelijker om maar naar één locatie te gaan om materialen af te geven, wanneer zij bijvoorbeeld hun huis hebben opgeruimd. Het is dan fijn als de burger zich daar van afvalstoffen kan ontdoen, en tegelijkertijd bruikbare materialen af kan geven voor voortgezet gebruik. Er zijn verschillende manieren om wenselijk gedrag te stimuleren, hierover wordt meer informatie gegeven op bijvoorbeeld [VANG-Huishoudelijk afval](#) en in de [startergids voor een circulair ambachtscentra](#).

2.2.2 Inrichting milieustraat

Zoals in de vorige paragraaf al ter sprake kwam is het van belang dat burgers worden voorgelicht over de mogelijkheid van voortgezet gebruik. Dit kan gedaan worden door bij de ingang van de milieustraat een bord te plaatsen dat materialen niet enkel kunnen worden afgegeven als afvalstoffen, maar ook voor voortgezet gebruik. Ook kan met borden op de milieustraat een instructie worden geplaatst over welke materialen afgegeven mogen worden voor verder gebruik en waar deze ingeleverd kunnen worden. Daarnaast leeft het idee dat er automatisch sprake is van afvalstoffen zodra materialen op het terrein van de milieustraat belanden. Als milieustraten ook de mogelijkheid tot voortgezet gebruik aanbieden is dit niet het geval. Ook dit kan met behulp van bijvoorbeeld borden worden uitgelegd.

Routing

Het is belangrijk dat de routing van de milieustraat uitnodigt om materialen af te geven voor voortgezet gebruik. Er zijn verschillende mogelijkheden om dit te doen. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de route langs een innameplaats³ voor materialen voor voortgezet gebruik te laten lopen. Het is ook een mogelijkheid dat standaard bij binnenkomst gevraagd wordt of er ook materialen afgeleverd worden met het oog op verder gebruik. Een aandachtspunt bij het opstellen van de route is dat er een duidelijk onderscheid is tussen de materialen die worden ingeleverd als afvalstof en de materialen die worden ingeleverd voor voortgezet gebruik.

Opslag van materialen

De afgegeven materialen dienen zodanig te worden opgeslagen dat de kwaliteit van de materialen behouden blijft, waardoor deze geschikt blijven voor voortgezet gebruik. Zo moeten materialen bijvoorbeeld schoon en droog (met uitzondering van bijvoorbeeld tegels) worden opgeslagen. De materialen mogen niet terecht komen bij daarvoor ongeschikte en/of andersoortige materialen. De locatie dient duidelijk kenbaar te zijn. Daarnaast is het belangrijk dat de materialen niet voor onbepaalde tijd en in te grote hoeveelheden worden opgeslagen.

2.2.3 Opleiding medewerkers

Om te kunnen beoordelen of mogelijk sprake is van voortgezet gebruik dienen medewerkers op een milieustraat deugdelijk te zijn geïnstrueerd. Een opleiding of training van de medewerkers behoort tot de mogelijkheden om voortgezet gebruik op goede wijze te kunnen beoordelen.

Een opleiding of training is belangrijk om medewerkers van de milieustraat bekend te maken met onder meer de procedures rondom afgifte/opslag/doorlevering van materialen. Ook kunnen trainingen en opleidingen bijdragen aan het bewustzijn van de medewerker over zijn eigen rol en

³ In deze handreiking wordt gesproken over innameplaats voor het afgeven van materialen ten behoeve van voortgezet gebruik. Andere termen die gebruikt worden zijn bijvoorbeeld kringloopcontainer, container voor hergebruik en schenkings-, duurzaamheids- of donatieplein.

de bijdrage die de medewerker levert aan een veilige circulaire economie. Het is zinvol om trainingsbijeenkomsten voor medewerkers periodiek te herhalen. Zo worden medewerkers tijdig op de hoogte gebracht van eventuele wijzigingen in de procedures of van aanpassingen in de controle voor voortgezet gebruik.

2.2.4 Opstellen procedures en overeenkomsten

Gemeenten of exploitanten van een milieustraat dienen procedures op te stellen om vast te leggen wanneer en onder welke voorwaarden er sprake kan zijn van voortgezet gebruik. Onderstaand een aantal aspecten die geregeld moeten worden.

Ontvangst materialen en beoordeling geschiktheid

Als een burger een milieustraat bezoekt, kan onderscheid gemaakt worden tussen materialen die worden afgegeven als afvalstof en materialen die worden afgegeven voor verder gebruik. Een medewerker van een milieustraat moet beoordelen of het materiaal geschikt is voor voortgezet gebruik. Zie hoofdstuk 4 voor de voorwaarden waaraan een materiaal moet voldoen om voor voortgezet gebruik in aanmerking te komen. In paragraaf 4.1 is als hulpmiddel ook een checklist opgenomen om de juiste vragen te stellen om te voldoen aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik.

Het is van belang dat de medewerker weet welke afzetmogelijkheden of acceptatievoorwaarden er bestaan voor eventueel verder gebruik. Welke materialen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik is onder andere afhankelijk van de afspraken die een exploitant van een milieustraat heeft gemaakt met andere partijen. In de procedure moet aangegeven zijn wat voor soort materialen, en in welke hoeveelheden en staat deze materialen geaccepteerd kunnen worden ten behoeve van voortgezet gebruik.

Voor sommige materialen dient een extra stap te worden genomen om de geschiktheid voor voortgezet gebruik te controleren, zoals bij elektrische en elektronische apparaten. Elektrische en elektronische apparaten die visueel in goede staat lijken, moeten getest worden om te zien of de apparaten nog werken. Dit kan worden gedaan door het apparaat van stroom te voorzien en op een veilige manier aan te zetten. Testen of apparaten nog werken kan op de milieustraat zelf worden gedaan. Zie ook paragraaf 4.3 voor meer informatie.

De medewerker moet er ook voor zorgen dat materialen die wel of niet geaccepteerd worden voor voortgezet gebruik van elkaar gescheiden blijven en op de juiste manier op de juiste plek terechtkomen. Hierbij is het belangrijk dat er voorzichtig wordt omgegaan met (kwetsbare) materialen die geschikt zijn voor voortgezet gebruik, zodat de materialen niet beschadigd raken.

Overdracht

In afstemming met de burger wordt besloten of het materiaal geaccepteerd wordt als niet-afvalstof. De toestemming voor de overdracht van het materiaal aan de milieustraat kan plaatsvinden via een mondelinge of schriftelijke overeenkomst. Beide zijn toegestaan. Het materiaal wordt door de burger gratis afgegeven. Voor de burger is het belangrijk om te weten dat deze na afgifte van het materiaal geen eigenaar meer is van het materiaal.

Daarnaast is het van belang dat bepaald wordt wie het eigendom verkrijgt over het materiaal. Dit kan de exploitant van de milieustraat, de gemeente of de exploitant van een kringloopbedrijf of werkplaats zijn. Het is belangrijk dat partijen vastleggen dat als de exploitant en/of de kringloopwinkel materialen overneemt van bezoekers van de milieustraat, het eigendom van het materiaal overgaat van de bezoeker op de exploitant (en/of het kringloopbedrijf), de gemeente of de milieustraat.

Afzet en doorverkoop

Om 'zeker gebruik' te waarborgen is een schriftelijke afspraak vereist tussen de milieustraat en de exploitant die de producten afneemt. Dit kan bijvoorbeeld een kringloopbedrijf en/of een reparatie/werkplaats zijn. Wanneer een milieustraat onderdeel vormt van een circulair ambachtscentrum moeten er ook schriftelijke afspraken worden gemaakt voor de afname van de materialen. Met deze schriftelijke afspraken moet aannemelijk gemaakt worden dat verder gebruik van het materiaal voldoende zeker is. Het ligt voor de hand dat de exploitant zelf aangeeft welke materialen zij accepteren voor verder gebruik.

Kleding, servies en boeken zijn voorbeelden van materialen die vaak direct geschikt zijn voor hergebruik. Hergebruik vergt vaak dat de kwaliteit van het materiaal (eventueel na een simpele handeling of reparatie) overeenkomt met die van gelijksoortige nieuwe materialen. Zo kan het voorkomen dat meubels geleverd worden of voorzien worden van nieuwe bekleding. Van belang is dat materialen aantoonbaar verder afgezet kunnen worden. Als het gaat om een 'ander gebruik' van een materiaal is de kwaliteit die het materiaal hiervoor moet hebben afhankelijk van de nieuwe bestemming waarvoor het materiaal bedoeld is. Zo kan een kapotte fiets nog steeds geschikt zijn om ingezet te worden als kunstobject. Het is belangrijk dat er bij het opstellen van de schriftelijke afspraken tussen de milieustraat en de exploitant ook iets wordt opgenomen over de kwaliteit die de materialen ongeveer moeten hebben om geschikt te zijn voor afname.

Vastleggen acceptatie- en verwerkingsbeleid

Vergunningplichtige milieustraten kunnen in hun acceptatie- en verwerkingsbeleid aangeven dat ook niet-afvalstoffen worden geaccepteerd en onder welke voorwaarden⁴. Milieustraten zonder vergunning zijn niet verplicht om een acceptatie- en controlebeleid op te stellen, maar dienen wel duidelijkheid te verschaffen welke materialen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik en onder welke voorwaarden.

Kort samengevat behoren de volgende aspecten in de procedures - die de vergunningplichtige milieustraat opstelt en uitvoert - te worden vastgelegd.

- Welke materialen in aanmerking komen voor voortgezet gebruik.
- Onder welke voorwaarden de materialen worden geaccepteerd.
- Hoe de materialen gecontroleerd worden op geschiktheid.
- Op welke locatie van het terrein de materialen geaccepteerd worden.
- Hoe de toestemming van de overdracht geregeld wordt.
- Wie het eigendom verkrijgt over het materiaal.

Voor de afzet en doorverkoop van de materialen is het van belang om een overeenkomst te sluiten met de afnemers. Dit kan ook in een [samenwerkingsovereenkomst](#).

2.2.5 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Voor verschillende materialen die ingezameld kunnen worden op een milieustraat geldt een regeling voor [uitgebreide producentenverantwoordelijkheid](#) (hierna 'UPV'). Voor de volgende producten geldt een UPV:

- Verpakkingen
- Batterijen
- Banden
- Elektrische en elektronische apparaten
- Textiel
- Vlakglas
- Papier- en karton
- Matrassen

Materialen die niet worden afgedankt vallen niet onder het afvalbeheer van de UPV en kunnen worden hergebruikt. Om materialen waarvoor een UPV geldt te hergebruiken is het daarom van belang om te voorkomen dat deze materialen een afvalstof worden. De juridische en financiële verantwoordelijkheid voor deze materialen rust namelijk bij de producent op het moment dat het materiaal afgedankt wordt. Als materialen op een milieustraat in een container van producenten worden ingezameld, dan is aannemelijk dat de materialen als afgedankt gelden. Op dat moment is sprake van een afvalstof en wordt het materiaal beschouwd als eigendom van een producentenorganisatie waarmee de milieustraat niet langer kan besluiten over voortgezet gebruik van deze materialen.

⁴ Zie artikel 4.620 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#).

3. Wetgeving en jurisprudentie

Bij onder andere milieustraten speelt vaak de vraag wanneer sprake is van voortgezet gebruik en wanneer van een afvalstof. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke wetgeving en jurisprudentie van belang zijn bij het bepalen of er sprake is van voortgezet gebruik. Dit hoofdstuk wordt geschreven vanuit juridisch perspectief, in de andere hoofdstukken van deze handreiking wordt het begrip voortgezet gebruik praktisch toegelicht.

Wanneer er geen sprake is van voortgezet gebruik zal er bij milieustraten sprake zijn van een afvalstof. In algemene zin kan daarnaast nog sprake zijn van een bijproduct (art. 1.1, lid 4, Wet milieubeheer (hierna 'Wm')) of van einde-afval (art. 1.1, lid 6 Wm). Deze situaties worden in deze handreiking buiten beschouwing gelaten, ook omdat deze situaties niet of heel sporadisch zullen voorkomen bij milieustraten. Meer informatie over bijproduct en einde-afval is te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

Voortgezet gebruik kan van toepassing zijn op allerlei situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan, maar die in elk geval niet ontstaan bij productieprocessen of na handelingen van nuttige toepassing met afvalstoffen. Anders dan bij de bijproductstatus of de einde-afvalstatus, is er in de Wm geen specifieke bepaling opgenomen voor voortgezet gebruik. Voortgezet gebruik kan gezien worden als het 'vangnet' voor situaties waarin bijproduct en einde-afval niet van toepassing zijn, maar waarin toch duidelijke indicaties zijn dat het niet om een afvalstof gaat.

Voortgezet gebruik is een term voor materialen die geschikt zijn om gebruikt te worden voor hun oorspronkelijke functie (hergebruik), een andere functie (ander gebruik) of een nieuwe functie (eerste gebruik). Voor meer informatie wordt verwezen naar de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) en paragraaf 2.1 van deze handreiking.

De beoordeling of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof, zoals beschreven in deze handreiking, is voor toepassingen in Nederland en op basis van in Nederland geldende wet- en regelgeving.

Zich ontdoen van

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna 'HvJ EU') heeft geoordeeld dat de term 'zich ontdoen' in de definitie van een 'afvalstof' (art. 1.1, lid 1 Wm) bepalend is voor de reikwijdte van het begrip afvalstof. In de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) wordt de jurisprudentie van het HvJ EU hierover beschreven. Op basis van de definitie van het begrip afvalstof kan in beginsel elk materiaal een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen. De beoordeling of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof ('zich ontdoen') moet steeds plaatsvinden op basis van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de tweeledige doelstelling van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#):

- Milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen;
- Efficiënt grondstoffengebruik: beperking van de gevolgen in het algemeen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.

Uit de jurisprudentie volgt dat materialen waarvoor een (milieuhygiënisch verantwoorde) toepassing beschikbaar is en/of waarvoor de afnemer betaalt, nog steeds afvalstoffen kunnen zijn. Het bestaan van een reguliere afzetmarkt en een normale commerciële prijs, zijn wel een indicatie dat geen sprake is van een afvalstof. De intentie van de oorspronkelijke houder, in dit geval de persoon die materialen afgeeft aan de milieustraat, is van belang om te bepalen of er sprake is van een afvalstof.

Een voorbeeld van 'zich niet ontdoen' en van voortgezet gebruik, biedt de [uitspraak huiskamerinzameling](#). De kleding die in deze zaak werd ingenomen werd bij afgifte gecontroleerd op de mogelijkheid voor hergebruik. Uit de uitspraak volgde dat de beoordeling op de mogelijkheid van hergebruik essentieel is. Zonder deze controle is er bij inzameling (via containers) wel sprake van een afvalstof. Daarnaast is de intentie van de oorspronkelijke houder van belang. In deze casus was de intentie van de oorspronkelijke houders doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Hierdoor oordeelde de Raad

van State dat er geen sprake is van afvalstoffen, maar van materialen die weer kunnen worden hergebruikt of als grondstof kunnen dienen.

Om te beoordelen of er sprake kan zijn van voortgezet gebruik moet getoetst worden aan de toetsingsgronden van voortgezet gebruik. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik.

4. Toetsingsgronden voor voortgezet gebruik

Om te beoordelen of sprake is van voortgezet gebruik moet getoetst worden of het materiaal voldoet aan de definitie van afvalstof van artikel 1.1, lid 1 Wm. Ter verduidelijking van deze afvaldefinitie, en om te beoordelen of er sprake is van voortgezet gebruik, wordt gekeken naar de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik. Een uitgebreidere uitleg over ieder van deze toetsingsgronden is te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#). Deze toetsingsgronden zijn uitgewerkt in de 'checklist toetsingsgronden voor voortgezet gebruik' in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2, 4.3, 4.4 en 4.5 wordt uitleg gegeven over de verschillende toetsingsgronden.

4.1 Checklist toetsingsgronden voor voortgezet gebruik

De onderstaande checklist is een praktische vertaling van de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik. De checklist dient als hulpmiddel voor milieustraten om de juiste vragen te doorlopen om te voldoen aan de toetsingsgronden.

1. Het gebruik van het materiaal in kwestie is **voldoende zeker**:
 - a. Er is een schriftelijke overeenkomst of een intentieverklaring waaruit blijkt dat er een concrete afnemer is voor het materiaal. Deze afnemer heeft de intentie en is in staat om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing. De voorgenomen toepassing kan zowel het hergebruiken als een 'ander gebruik' van het materiaal betreffen.
 - b. Het materiaal is geschikt om (opnieuw) gebruikt te worden en er is een bestaande markt voor het materiaal.
Het materiaal voldoet (eventueel na een eenvoudige handeling of reparatie) aan dezelfde specificaties als andere vergelijkbare producten op de markt. Indien een materiaal wordt ingezet voor een 'ander gebruik' moet het materiaal voldoen aan de specificaties van het soort product waarin het materiaal wordt veranderd.
 - c. Er wordt voldaan aan de voorwaarden voor opslag en levering van het materiaal.
2. Het gebruik van het materiaal is **rechtmatig**:
 - a. Het materiaal voldoet aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving.
 - b. Het materiaal voldoet aan eventueel geldende private normen.
 - c. De voorgenomen toepassing van het materiaal heeft geen overwegend negatief effect op het milieu en/of de menselijke gezondheid.
3. Het gebruik van het materiaal is **voldoende hoogwaardig**:
Voortgezet gebruik op de milieustraat is altijd voldoende hoogwaardig.

Indien alle bovenstaande punten van toepassing zijn, is sprake van voortgezet gebruik voor het betreffende materiaal. Als niet alle bovenstaande punten van toepassing zijn, of als er onduidelijkheid bestaat over of een punt van toepassing is, is er geen sprake van voortgezet gebruik van het materiaal maar van een afvalstof (zie paragraaf 4.5).

In paragraaf 4.2, 4.3. en 4.4 wordt achtereenvolgens uitleg gegeven over: zeker gebruik, rechtmatig gebruik, en voldoende hoogwaardig gebruik. Deze paragrafen bieden ondersteuning om bovenstaande checklist verder te specificeren voor de desbetreffende milieustraat.

Om te zorgen dat bovenstaande punten van toepassing kunnen zijn, moet de milieustraat zijn zaken administratief op orde hebben. Zo is het voor punt 1b nodig dat de milieustraat een overzicht heeft van de materiaalsoorten waarvoor schriftelijke afspraken zijn gemaakt voor afname. Medewerkers van de milieustraat kunnen hierdoor in één oogopslag zien of er een concrete afnemer is voor een materiaal. Daarnaast is het voor de punt 1c nodig dat er een lijst aanwezig is van de materiaalsoorten waarvoor de milieustraat geschikte tijdelijke opslagmogelijkheden beschikbaar heeft. Het is belangrijk dat deze lijst up-to-date blijft zodat de maximale opslaghoeveelheden van materialen niet overschreden worden. Controleren of de punten over rechtmatigheid (2a, 2b en 2c) van toepassing zijn, kan ingewikkeld zijn. Het is daarom aan te raden om aan de hand van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, private normen en milieu en gezondheid risico's, een lijst op te stellen met controlepunten waarop specifieke materialen gecontroleerd moeten worden. De voorbeelden en toelichting in paragraaf 4.3 kunnen ondersteuning bieden bij het opstellen van deze lijst.

Het is belangrijk dat milieustraten daarnaast een praktisch hulpmiddel opstellen ter ondersteuning van medewerkers die zich bezighouden met de beoordeling van voortgezet gebruik of afval. Denk bijvoorbeeld aan een afvinklijst met daarop enkel de soorten materialen die worden geaccepteerd, met de specificaties waaraan moet worden voldaan. Bij het opstellen van dit hulpmiddel moet rekening worden gehouden met alle toetsingsgronden van voortgezet gebruik.

4.2 Toetsingsgrond zeker gebruik

De eerste toetsingsgrond om te bepalen of sprake is van voortgezet gebruik is dat het gebruik zeker moet zijn. Met zeker gebruik wordt bedoeld dat het voorgenomen gebruik van het materiaal niet enkel mogelijk is, maar ook voldoende zeker en dat het materiaal ook geschikt is voor het voorgenomen gebruik.

Het is voldoende zeker dat het materiaal dat afgegeven wordt bij een milieustraat gebruikt gaat worden als (cumulatief):

1. Een concrete afnemer de intentie heeft en in staat is om het materiaal te gebruiken voor een voorgenomen toepassing. Die intentie moet blijken uit een schriftelijke overeenkomst of een intentieverklaring die voldoende bepaald en concreet omschreven is .
2. Het materiaal geschikt is om (opnieuw) gebruikt te worden en er een bestaande markt is voor het materiaal.
3. Voldaan wordt aan de voorwaarden voor opslag en afzet van het materiaal.

Toelichting Ad 1.

Of het bij afgifte van een materiaal voldoende zeker is dat een materiaal daadwerkelijk gebruikt zal worden, is onder andere afhankelijk van de context waarin het materiaal wordt overgedragen. Zo moet het de intentie van de houder zijn dat het materiaal voor een specifieke toepassing (opnieuw) gebruikt wordt en dat het materiaal hiervoor geschikt is. Als het gebruik van een materiaal zeker is, ontstaat er geen last voor de houder om zich van het materiaal te ontdoen.

Een ander belangrijk aspect van de zekerheid van het gebruik van een materiaal, is of er een afnemer is die de intentie heeft en in staat is om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing. Dit moet onder andere blijken uit vastgelegde schriftelijke afspraken. De intentie mag niet vrijblijvend zijn om van voldoende zeker gebruik te kunnen spreken. Voor een milieustraat, die materiaal afneemt voor voortgezet gebruik, betekent dit dat er afspraken moeten zijn gemaakt die ervoor zorgen dat een materiaal uiteindelijk gebruikt zal worden voor de beoogde toepassing.

Milieustraten moeten bijhouden met welke partijen en voor welke materiaalsoorten (denk hierbij bijvoorbeeld aan kleding, boeken, elektrische en elektronische apparaten (hierna: 'EEA') en meubels) er schriftelijke afspraken zijn gemaakt voor afname. Dit moet worden meegenomen in de individuele beoordeling of er in een specifieke casus sprake is van voortgezet gebruik of een afvalstof. Als er voor een materiaalsoort geen schriftelijk afspraken zijn gemaakt voor afname kan er sprake zijn van een afvalstof.

Toelichting Ad 2.

Of een materiaal geschikt is voor gebruik is onder andere afhankelijk van het soort materiaal en van de kwaliteit daarvan. Voor hergebruik moet het duidelijk zijn dat het materiaal geschikt is om op dezelfde manier toegepast te worden. Dit kan worden gedaan door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt. Zo geldt voor een stoel die wordt gedoneerd aan een milieustraat dat de kwaliteit van de stoel vergelijkbaar moet zijn met die van andere stoelen op de markt. Denk hierbij aan de stevigheid en hiermee veiligheid van het voorwerp, evenals aan de afwezigheid van (niet herstelbare) beschadigingen en verontreinigingen. Voor het anders gebruiken van een materiaal moet duidelijk zijn dat het materiaal geschikt is om te worden gebruikt voor de beoogde toepassing. Hierbij moet het materiaal (eventueel na een eenvoudige handeling) voldoen aan de specificaties van de productgroep waarin het materiaal veranderd wordt.

Het kan voorkomen dat materialen (herstelbare) beschadigingen, verontreinigingen of defecten hebben. Of dat materialen een andere functie krijgen (herbestemmen/ander gebruik). Deze

materialen kunnen onder voorwaarden ook geaccepteerd worden. Een voorwaarde hiervoor is dat er schriftelijke afspraken zijn dat de materialen door de milieustraat zelf of door derden worden hersteld, gerepareerd of geschikt gemaakt voor ander gebruik voordat deze naar de verkoper gaan. Het is ook mogelijk dat een afnemer zelf de materialen herstelt, repareert of geschikt maakt voor ander gebruik. Ook dan moeten hier schriftelijke afspraken over gemaakt zijn. Het repareren van sommige materialen is aan extra regelgeving gebonden, bijvoorbeeld in geval van elektrische en elektronische apparatuur. Partijen die dergelijke materialen willen repareren moeten aan de geldende regelgeving voldoen (zie paragraaf 4.3 voor meer informatie).

Daarnaast is de zekerheid van het gebruik van het materiaal afhankelijk van of er een solide markt bestaat voor het materiaal. Zo moet het materiaal (eventueel na een eenvoudige handeling) geen negatieve marktwaarde hebben. Dit betekent dat er bij afgifte van een materiaal aan een milieustraat geen geld hoeft te worden betaald aan de milieustraat. Ook is het mogelijk dat beoogd wordt om een handeling uit te (laten) voeren om de financiële waarde van de materialen te verhogen. Denk hierbij aan handelingen als reparatie, verven, reinigen of anders gebruiken van het materiaal. Het materiaal moet onder gunstige omstandigheden geëxploiteerd of verhandeld worden⁵.

Toelichting Ad 3.

Materialen mogen tijdelijk worden opgeslagen voordat de levering door de houder plaatsvindt, of voordat de materialen door een afnemer worden gebruikt. Het is hierbij belangrijk dat de materialen gescheiden worden opgeslagen, op een manier die niet ten koste gaat van de kwaliteit van de materialen.

Om te beoordelen of aan de toetsingsgrond zeker gebruik is voldaan, is de hoeveelheid van het opgeslagen materiaal, evenals de duur van de opslag van belang. Bij langdurige opslag komt de vraag aan de orde of het gebruik voldoende zeker is. Milieustraten moeten bij afname van materiaal voor voortgezet gebruik daarom zorgen dat materiaal niet voor onbepaalde tijd en in grote hoeveelheden⁶ wordt opgeslagen. Bij de acceptatie van materialen dient de verkoopbaarheid beoordeeld te worden om onverkoopbare voorraad te voorkomen. Om deze reden moeten er concrete afspraken worden gemaakt over de frequentie van de levering aan (of het ophalen van het materiaal door) de afnemer. Hierbij moet rekening worden gehouden met de opslagcapaciteit. Het is aan te raden dat de materialen maandelijks of uiterlijk één keer per half jaar worden opgehaald.

4.3 Toetsingsgrond rechtmatig gebruik

De tweede toetsingsgrond om te bepalen of sprake is van voortgezet gebruik is dat het voorgenomen gebruik van de materialen rechtmatig is.

De toetsingsgrond rechtmatig gebruik houdt in dat het voorgenomen gebruik:

1. Voldoet aan alle van toepassing zijnde wet- en regelgeving.
2. Voldoet aan eventueel geldende private normen.
3. Geen overwegend negatief effect heeft op milieu en/of de menselijke gezondheid.

Toelichting Ad 1.

Betreffende de wet- en regelgeving moet het materiaal voldoen aan de relevante Europese en Nederlandse wetgeving. Het gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing kan op grond van de geldende (product)wetgeving verboden zijn, of aan andere beperkingen of voorwaarden verbonden zijn. Voorbeelden hiervan zijn de Europese REACH- en de POP-verordening:

- REACH staat voor de Verordening voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie van Chemicaliën ([REACH, 1907/2006](#)). REACH is van belang wanneer materialen met chemische stoffen worden geïmporteerd, in de handel worden gebracht, geproduceerd of gebruikt in de Europese

⁵ Zie Shell (HvJ 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) en Porr bau (HvJ 17 november 2022, zaak C238-22, [ECLI:EU:C:2022:497](#)).

⁶ Artikel 3.185, derde lid, onder 1 van het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) gaat uit van de opslag van sier- en gebruiksvoorwerpen tot maximaal 6000 m².

Unie. Voor stoffen uit bijlage XVII van REACH gelden voorwaarden en beperkingen en kunnen concentratiegrenzen zijn gesteld voor materialen die op de markt worden gebracht.

- [De POP-verordening \(2019/1021\)](#) bevat specifieke verplichtingen voor zogenaamde persistente organische verontreinigende stoffen (POP's). POP's zijn toxische stoffen die moeilijk afbreken en over een lange afstand getransporteerd kunnen worden via lucht en water. Bij voortgezet gebruik moet aan bijlage I van de verordening worden voldaan.

Andere Europese stoffenkaders waarmee rekening gehouden moet worden zijn onder andere de [kwik-verordening \(2017/852\)](#), de [ozonlaag afbrekende stoffen verordening \(2024/590\)](#) en de F-gassen verordening [gefluoreerde broeikasgassen \(2024/573\)](#). De [Verordening algemene productveiligheid \(2023/988\)](#) is ook van toepassing op tweedehands producten. Op basis van hem ter beschikking staande informatie moet worden nagegaan of een product voldoet aan de algemene veiligheidseisen. Het voortgezet gebruik van materialen die stoffen bevatten die op grond van deze verordeningen niet op de markt aangeboden mogen worden, is niet rechtmatig. Daarnaast is er wetgeving voor bepaalde categorieën producten, zoals voor bouwproducten, EEA en speelgoed. Wanneer een milieustraat materiaal afneemt voor voortgezet gebruik, moet voor die specifieke materiaalgroep worden nagegaan of en zo ja, welke publiekrechtelijke (product)wetgeving op een bepaald materiaal van toepassing is. Een voorgenomen toepassing van een materiaal dat een stof bevat die niet in de handel mag worden gebracht, kan niet rechtmatig zijn.

In geval een materiaal overeenkomstig de beoogde toepassing gebruikt wordt (hergebruik), dan geldt in veel gevallen nog dezelfde wet- en regelgeving. Dit kan anders zijn als het gaat om oudere materialen. Zo bevatten oude koelkasten bijvoorbeeld stoffen die niet meer voldoen aan de huidige wet- en regelgeving (zie het voorbeeld in het onderstaande kader). Als een materiaal niet overeenkomstig de eerste beoogde toepassing gebruikt wordt (ander gebruik) is sprake van een nieuw product en moet het materiaal voldoen aan de relevante wet- en regelgeving voor de nieuwe beoogde toepassing. Daarnaast moet bij ander gebruik aandacht besteed worden aan de mogelijke verspreiding van stoffen. Ook bij het repareren of geschikt maken voor ander gebruik van materialen moet gelet worden of de materialen nog wel voldoen aan de van toepassing zijnde regelgeving.

Voorbeelden van materialen waarvan het voortgezet gebruik niet rechtmatig is (deze lijst is niet limitatief)

- Beeldbuizen, ook wel CRT en kathodestraal genoemd (vooral gebruikt in oude televisieschermen) – deze materialen voldoen inmiddels niet meer aan de huidige wet- en regelgeving. Het glas van de beeldbuizen kan lood bevatten, wat risico's kan meebrengen voor mens en milieu. Het voortgezet gebruiken van CRT-beeldbuizen is daarom niet rechtmatig. Dit gaat niet op voor moderne televisieapparaten.
- Asbesthoudende materialen – deze materialen komen per definitie niet in aanmerking voor voortgezet gebruik, maar soms kan het lastig zijn om te beoordelen of een product asbest bevat of niet. Onder andere:
 - oude (kinder)gasmaskers inclusief de filterbussen bevatten vaak asbest en zijn daardoor niet geschikt voor voortgezet gebruik.
 - boilers die voor het jaar 2000 geproduceerd zijn kunnen asbest bevatten als isolatiemateriaal en zijn daardoor niet geschikt voor voortgezet gebruik.
- Oude koelkasten en vriezers – deze materialen kunnen synthetische koudemiddelen bevatten als (H)CFK's en HFK's. Voor deze koudemiddelen gelden direct werkende Europese verordeningen met voorschriften die gericht zijn op het beschermen van het milieu. Het voortgezet gebruiken van oudere koelkasten en vriezers is daarom niet in alle gevallen rechtmatig.
- Kwikhoudende materialen – kwik is een zeer giftige stof die een gevaar vormt voor de volksgezondheid en het milieu, daarom zijn er maatregelen en voorwaarden vastgesteld voor kwik en kwikhoudende producten in de kwik-verordening.
 - Vroeger werd er vloeibaar kwik gebruikt in thermometers en barometers. Het voortgezet gebruik van kwikhoudende thermo- en barometers is niet rechtmatig.
- Verbruiksmaterialen; bijvoorbeeld materialen die een houdbaarheidsdatum hebben als cosmetica, en alle huishoudchemicaliën, gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Toelichting Ad 2.

Naast productwetgeving kunnen ook private normen van toepassing zijn op een bepaald type materiaal. Private (of privaatrechtelijke) normen zijn het resultaat van een overeenkomst volgens burgerlijk recht tussen twee of meer partijen. Normen zijn afspraken over bijvoorbeeld een product, dienst of over te volgen procedures. Belanghebbende partijen maken deze afspraken in principe vrijwillig, maar het kan zijn dat normen door één of meer privaatrechtelijke partijen bindend voor alle belanghebbenden verklaard worden. Omdat materialen die via voortgezet gebruik op de markt komen gelijkwaardig moeten zijn aan soortgelijke nieuwe producten, moeten deze materialen ook aan de geldende private normen voldoen. Normen die belangrijk kunnen zijn voor het voortgezet gebruik van bepaalde materialen zijn de NEN-, CEN-, CENELEC- en de ISO-normen.

Elektrische en elektronische apparaten (EEA)

EEA kunnen gevaarlijk zijn omdat er schadelijke stoffen in kunnen zitten en vanwege elektrische spanning. Hierom is het repareren van EEA aan extra regels gebonden, namelijk de [Regeling Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur](#) (RAEEA). Daarnaast is voor sommige handelingen aan (A)EEA is een geldige Cenelec conformiteitsverklaring (voorheen een WEEELABEX certificaat) verplicht.

Het schoonmaken, testen, repareren en opknappen van elektr(on)ische apparatuur is toegestaan zonder Cenelec certificaat. Maar voor het kannibaliseren (onderdelen verwijderen met de bedoeling deze in te zetten bij reparatie van andere apparaten), demonteren van bruikbare onderdelen en slopen van apparaten is mogelijk wel een Cenelec certificaat nodig. Het [stroomschema van de ILT](#) geeft meer informatie betreffende de handelingen waarvoor wel of niet een Cenelec certificaat noodzakelijk is.

Ook moet voor apparaten rekening gehouden worden met de [Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparaten](#). In deze regeling wordt ook reparatie voor hergebruik geregeld.

Andere voorwerpen en apparaten, die geen elektr(on)isch afval betreffen, mogen in principe wel gedemonteerd worden met het oog op het hergebruiken van onderdelen. Dit geldt bijvoorbeeld voor materiaal van metaal, hout, kunststoffen, textiel, papier, karton en verbindingstukken.

Toelichting Ad 3.

Als voldaan wordt aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving kan in de meeste gevallen al gesteld worden dat er geen sprake is van ongunstige effecten op mens en milieu. Bij de beoordeling of een materiaal geschikt is voor voortgezet gebruik moet echter altijd aandacht zijn voor eventuele ongunstige effecten op milieu en de menselijke gezondheid. Zeker wanneer het materiaal mogelijk bepaalde zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) of, als gevolg van het eerste gebruik, ziekteverwekkende organismen kan bevatten. Als het voortgezet gebruik van een materiaal risico's met zich meebrengt voor het milieu of de menselijke gezondheid, is het gebruik niet rechtmatig.

4.4 Toetsingsgrond voldoende hoogwaardig gebruik

De derde toetsingsgrond om te bepalen of sprake is van voortgezet gebruik is dat het zeker is dat de materialen voldoende hoogwaardig zullen worden gebruikt. De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' houdt in dat het voorgenomen gebruik wenselijk is vanuit grondstoffenefficiëntie. Of het voorgenomen gebruik voldoende hoogwaardig is, moet getoetst worden aan de afvalstoffenhiërarchie uit de Kra, zoals geïmplementeerd in artikel 10.4 Wm, en de nadere uitwerking daarvan in het LAP3.

Voortgezet gebruik zal in principe altijd voldoen aan de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik', tenzij er sprake is van verplicht verwijderen, maar dit moet bij rechtmatigheid dan ook al duidelijk worden.

Toelichting

Ook wanneer een materiaal in beginsel zeker en rechtmatig kan worden gebruikt, kan de betrokken toepassing toch niet optimaal zijn voor de bescherming van hulpbronnen. Hierom moet getoetst worden aan de afvalstoffenhiërarchie en LAP3 en CMP.

Voortgezet gebruik zorgt dat materialen die geschikt zijn om opnieuw te gebruiken geen afvalstoffen worden. Omdat het voorkomen van afval bovenaan de afvalhiërarchie staat, zal het in de praktijk niet bij milieustraten voorkomen dat een andere wijze van verwerking vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie hoogwaardiger is. Voortgezet gebruik is daarom voldoende hoogwaardig als het aankomt op de bescherming van hulpbronnen.

4.5 Geen voortgezet gebruik

Voortgezet gebruik is alleen mogelijk als het beoogde gebruik zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is. Als het doorlopen van de toetsingsgronden negatief uitvalt, dan is bij de overdracht van de materialen aan de milieustraat in de regel sprake van een afvalstof en moet worden voldaan aan de afvalstoffenwetgeving. Bij twijfel of wel aan alle toetsingsgronden van voortgezet gebruik wordt voldaan, moet vanwege het voorzorgsbeginsel worden uitgegaan van een afvalstof. Wel kan in een later stadium de afvalstatus weer vervallen (zie hiervoor de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) over einde-afval).