

TER BESLISSING

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Beslistermijn

29 november 2024

Bijlage(n)

7

Aan

Staatssecretaris

nota

Ontwerp Circulair Materialenplan

Aanleiding

Eind 2025 verstrijkt de wettelijke looptijd van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Voor die tijd dient een nieuw plan te worden gepubliceerd, waarbij ook inspraak op het ontwerp van dit plan moet hebben plaatsgevonden. Het Circulair Materialenplan (CMP) volgt het LAP op. Inmiddels is het CMP in concept gereed. Dit ontwerp-CMP dient een formele inspraakprocedure van zes weken te doorlopen, waarbij de start is voorzien voor 8 januari 2025. Het merendeel van de inhoudelijke beleidswijzigingen in het ontwerp-CMP zijn reeds in een eerdere fase door uw voorganger geaccordeerd. De resterende beslispunten worden in deze beslisnota aan u voorgelegd.

Tegelijkertijd met het ontwerp-CMP wordt ook het milieueffectrapport ter algemene inzage gebracht en ter toetsing aan de Commissie mer aangeboden.

De Eerste en Tweede Kamer worden per brief over de inspraak en het ontwerp-CMP geïnformeerd. Deze brieven worden op het moment dat de inspraakprocedure start verstuurd. NB. Om de Kamer alvast hierover te informeren zal in de aankomende verzamelbrief circulaire economie die voor het commissiedebat van 19 december wordt verstuurd, een passage worden opgenomen over de stand van zaken en de beoogde start van de inspraak.

Met het ontwerp-CMP wordt tevens de *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* naar de Kamer toegezonden. Hiermee doet u de motie van voormalig lid Bouchallikht (GroenLinks)¹ af. In het ontwerp-CMP geeft u ook een definitie van hoogwaardige recycling, waarmee u invulling geeft aan de motie van voormalig lid Haverkort (VVD)².

Vanwege de benodigde voorbereidingstijd voor de inspraakprocedure heeft het de voorkeur dat u uiterlijk 29 november beslist.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- Het ontwerp-CMP, inclusief de inhoudelijke beleidswijzigingen over de volgende onderwerpen:
 - Immobiliseren
 - AVI-bodemas

¹ Kamerstukken 2022-2023, 32 852, nr. 218

² Kamerstuk 32 852, nr. 238

- Thermische afvalverwerking
 - VGI-status van Nederlandse AVI's
 - Vergassen en pyrolyse
 - Mengen
 - Shredderafval
- Het opnemen van de voorgestelde definitie van hoogwaardige recycling in het CMP (bijlage 5).
- Het opnemen van de *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* (bijlage 4) in het CMP.
- Het starten van de inspraakprocedure voor het ontwerp-CMP en het ter algemene inzage en toetsing brengen van het milieueffectrapport (MER).
- Het versturen van bijgaande Kamerbrieven (bijlage 1 en 2) met de start van de inspraakprocedure, waarmee het ontwerp-CMP en de Hoofdlijnennotitie Ontwerp-CMP (bijlage 3) aan beide Kamers worden aangeboden.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Onder kernpunten vindt u nadere uitleg per beslispunt.

Kernpunten

Ontwerp-CMP

Inhoud

- Het LAP biedt sinds 2003 een duidelijk overzicht van de nationale regels voor afvalbeheer en zorgt voor een uniforme aanpak door verschillende bevoegde gezagen. Het LAP werkt met name door in de vergunningverlening door omgevingsdiensten aan bedrijven.
- De transitie naar een circulaire economie vereist echter een bredere visie dan die van het LAP. Met het CMP wordt aandacht besteed aan alle fasen in de productketen: het ontwerp, de productie, het gebruik, tot en met de afvalverwerking en nieuwe toepassing van materialen en producten. Goede keuzes hier leiden tot minder afval en tot materialen die gemakkelijker weer kunnen worden ingezet in de economie in plaats van ze te moeten verbranden of storten. De kern van het afvalstoffenbeleid, de bescherming van milieu en volksgezondheid door goed afvalbeheer, blijft daarbij ongewijzigd.
- In de Kamerbrief van 25 januari 2021 is aangekondigd dat het LAP wordt opgevolgd door een CMP, waarbij drie ambities voor het plan werden neergelegd: 1) meer informatie bieden aan met name bedrijven over de voorkant van de keten; 2) innovatieve bedrijven ondersteunen door meer te sturen op hoogwaardige verwerking van afvalstromen; en 3) het verstevigen van de juridische basis. Daarnaast zijn de huidige onderdelen van het LAP doorontwikkeld. Hier is de afgelopen jaren hard aan gewerkt, wat resulteert in een omvangrijk en gedegen ontwerp-CMP.
- Het CMP zal, net zoals het LAP, voortdurend in ontwikkeling zijn en aangevuld worden waar nieuwe ontwikkelingen of beleid daar aanleiding toe geven. 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.

Beleidswijzigingen voor akkoord

- Het CMP is zelf geen wetgeving, maar werkt wel door in de besluiten van bevoegde gezagen, zoals vergunningen of omgevingsplannen. In het CMP betreft dit de 'toetsingskaders'.
- Met het CMP wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd in deze toetsingskaders. Inhoudelijke beleidswijzigingen zijn zoveel mogelijk tijdens de ontwikkeling van het ontwerp-CMP voorgelegd voor akkoord.

- Daarnaast zijn er (technische) aanpassingen waarvan geen (grote) gevolgen voor de sector worden verwacht. Deze vindt u ter informatie aan het eind van deze nota.
- Op een aantal resterende, inhoudelijk substantiële punten wordt nu uw akkoord gevraagd. Dit betreft beleidswijzigingen inzake: immobiliseren, AVI-bodemas, thermische afvalverwerking, VGI-status van Nederlandse AVI's, vergassen en pyrolyse, mengen en shredderafval.
- Onder 'Toelichting' vindt u een beschrijving van deze beleidswijzigingen, waarbij ook wordt ingegaan op de betrokkenheid van en gevolgen voor de betreffende sector.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Omvang

- Het ontwerp-CMP bestaat uit ongeveer 800 pagina's, gevat in ruim 100 documenten, en beschrijft het beleid voor 60 materiaalstromen.
- Verschillende beleidsterreinen komen samen in het CMP, denk aan beleid rondom ZZS, afvalscheiding of storten.
- De definitieve tekst van het CMP wordt geplaatst op een website. De documenten en indeling van het ontwerp-CMP geven wel een indruk van de opmaak van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten.

Definitie hoogwaardige recycling (motie VVD)

- In mei 2023 is de motie Haverkort aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om te komen met een eenduidige definitie van het begrip 'hoogwaardige recycling'. Uw voorganger heeft aangegeven deze definitie op te nemen in het CMP.
- Bij indiening bij de motie werd meegegeven dat in de praktijk vooral wordt gekeken of materialen in dezelfde producten terecht komen, terwijl hoogwaardige recycling meer kan omvatten.
- Dit heeft geleid tot de volgende definitie voor hoogwaardige recycling in het ontwerp-CMP: *'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.'*
- 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 recycling³. Daarnaast stond het verminderen van het grondstoffengebruik, één van de uitgangspunten van de circulaire economie, centraal.
- Het ontwerp-CMP geeft uitgebreid toelichting op deze definitie. De definitie staat in het hoofdstuk 'Vormen van recycling beoordelen' in het deel 'Hoogwaardige verwerking'.

Handreiking voor voortgezet gebruik op milieustraten (motie GroenLinks)

- In december 2022 is de motie Bouchallikht aangenomen, waarin de regering wordt opgeroepen een handreiking op te stellen voor milieustraten om te beoordelen wanneer er sprake kan zijn van voortgezet gebruik.
- Met het CMP wordt de *Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten* (bijlage 3) aan de Kamer toegezonden, waarmee de motie wordt afgedaan.

³ [JRC Publications Repository - Quality of Recycling - Towards an operational definition \(europa.eu\)](https://publications.jrc.ec.europa.eu/en/publication/?id=JRC125447)

- De handreiking biedt concrete handvatten aan milieustraten om voortgezet gebruik te bevorderen, waaronder tips voor voorlichting aan burgers, inrichting van de milieustraat en opstellen van procedures.
- Ook biedt de handreiking milieustraten een overzicht en checklist van de wetgeving en jurisprudentie waar zij aan moeten voldoen.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Inspraakprocedure ontwerp-CMP en inzage en toetsing MER

- De start van de inspraak is voorzien op 8 januari.
- Na de wettelijke inspraakperiode van 6 weken worden de zienswijzen gebundeld, beoordeeld, van reactie voorzien en waar relevant verwerkt, waarna het definitieve CMP en de reactienota aan u worden voorgelegd.
- Het CMP dient uiterlijk eind 2025 in werking te treden.
- De milieueffectrapportageprocedure (hierna: mer-procedure) is een wettelijke verplichting voor bepaalde beleidskeuzes in het CMP. De resultaten van de mer-procedure zijn in de hoofdlijnennotitie verwerkt.
- Met het ter algemene inzage leggen van het milieueffectrapport en het ter toetsing aanbieden aan de Commissie mer wordt de laatste fase van de mer-procedure afgerond.

Kamerbrieven en hoofdlijnennotitie ontwerp-CMP

- In de Kamerbrieven wordt het ontwerp-CMP aan de Kamers aangeboden, conform de wettelijke vereisten. In de bijlage wordt een hoofdlijnennotitie meegestuurd, waarin de belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen van het CMP ten opzichte van het LAP worden aangestipt.
- De notitie begint met een tijdlijn, waarin de fasen die het project heeft doorlopen en de fasen die nog volgen worden beschreven.
- Daarna wordt toegelicht welke speerpunten zijn gehanteerd bij het opstellen van het CMP. Deze zijn te verdelen in drie categorieën: 1) verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid; 2) actualiseren van de bestaande thema's uit het LAP; 3) vervullen van de drie ambities voor het CMP. Vervolgens worden deze speerpunten nader toegelicht.
- De hoofdlijnennotitie eindigt met de vervolgstappen en planning.

Krachtenveld

- De Tweede Kamer is de afgelopen jaren met verschillende Kamerbrieven op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen rondom het CMP.
- Het CMP is opgesteld in samenwerking met stakeholders. Aan de start zijn met een brede enquête de wensen van bedrijven, overheden, omgevingsdiensten en de ILT voor het CMP opgehaald.
- Vervolgens zijn verschillende gesprekken met stakeholders georganiseerd om meer input op te halen en de onderdelen van het CMP te toetsen. Ook vanuit reguliere beleidstrajecten is gesproken met stakeholders en is relevante informatie opgehaald voor het CMP.
- Met de inspraakprocedure krijgt een ieder de gelegenheid om suggesties of verbeterpunten te geven over het CMP, wat kan leiden tot aanpassingen aan het ontwerp-CMP.
- Parallel aan het opstellen van het ontwerp-CMP is ook een wetstraject gestart. In de Wet milieubeheer en onderliggende AMvB's worden twee wijzigingen doorgevoerd: 1) de aanpassing van de naam 'Landelijk Afvalbeheerplan' in 'Circulair Materialenplan'; en 2) de invoering van een verstrekingsverplichting voor bestuursorganen als zij afwijken van het CMP. De wijzigingswet is geagendeerd voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer op 9 december.

Toelichting

Toelichting op beleidswijzigingen voor akkoord:

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 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 Algemene Rekenkamer wijst in het Verantwoordingsonderzoek 2023 IenW op het optreden van deze risico's.
- In het CMP wordt het gebruik van verontreinigde secundaire grondstoffen voor de toepassing in bouwstoffen beperkt. Zo worden risico's voor het milieu en volksgezondheid beperkt en de kwaliteit en recyclebaarheid van de grondstoffen van de toekomst zeker gesteld.
- Dit beleid wordt gefaseerd ingevoerd, te beginnen met afvalstoffen waarvoor LAP3 al beperkingen kende⁴, aangevuld met AVI-bodemassen.
- Alle AVI-bodemassen die wordt toegepast als bouwstof moet gereinigd worden 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.
- De mogelijkheid om nog AVI-bodemassen te gebruiken dat niet aan de eisen van de Regeling voldoet, wordt als volgt afgebouwd:
 - Voor toepassing in beton geldt dit direct bij het inwerkingtreden van het CMP;
 - Voor toepassing in immobilisaat geldt een overgangstermijn van twee jaar na inwerkingtreding van het CMP.
- Deze wijzigingen sluiten aan bij de resultaten uit het MER en zijn besproken met stakeholders, zoals vertegenwoordigers uit de productie en opwerking van AVI-bodemassen en uit de betonsector.
- Er is in de sector begrip voor deze maatregel, die bijdraagt aan de vermindering van de milieurisico's in de keten van bouwstoffen en aan verbetering van het vertrouwen en het imago van het product bodemas. Vanuit de keten van productie en reiniging van bodemmassen vraagt men wel om een redelijke overgangstermijn om de productie cq. reinigingscapaciteit te kunnen aanpassen. Ook wordt aandacht gevraagd voor de afzetmogelijkheden van de gereinigde AVI-bodemassen.
- De Speciale Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie is met alle betrokken partijen om tafel gegaan om tot praktische oplossingen te komen voor eventuele knelpunten die in de praktijk worden ervaren bij de toepassing van gereinigde AVI-bodemassen.
- De gesprekken met de sector, de beschikbare informatie en de toezegging voor ondersteuning bij de implementatie van de aangescherpte regels geeft voldoende comfort om deze wijziging door te voeren.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

⁴ Residu van extractief reinigen (van grond, zeefzand, steenachtig materiaal of baggerspecie), ONO filterkoek, residu van het opwerken van AVI-bodemassen, en rookgasreinigingsresidu

AVI-bodemassas

- Zoals bij 'immobiliseren' is toegelicht, moet AVI-bodemassas voldoen aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022, hiervoor geldt een overgangstermijn van 2 jaar.
- Ook worden eisen gesteld aan de hoeveelheid batterijen die nog in de bodemas mogen zitten. De norm wordt gesteld op 0,01%. Eerder is als indicatie 0,05% met de Kamer gecommuniceerd, maar inmiddels is door verbetering van de verwijderingstechniek en na overleg met de betrokken partijen geconcludeerd dat 0,01% haalbaar en wenselijk is.
- Ook het mogen toevoegen van ketelas aan AVI-bodemassas wordt in maximaal 2 jaar afgebouwd. Dit leidt tot kosten voor de AVI's voor het storten van de ketelas, maar draagt bij aan minder verontreiniging in de bodemas en dus betere reinigbaarheid en lagere kosten voor de reinigers.
- De rijksoverheid blijft met de sector (exploitanten van AVI's en opwerkers van AVI-bodemassas) in gesprek over de voortgang van de noodzakelijke aanpassingen om uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van het CMP aan de minimumstandaard te kunnen voldoen.
- Deze maatregel is reeds eerder aangekondigd en met de toegezegde ondersteuning voor de betrokken bedrijven bij de implementatie van de aangepaste regels is er voldoende basis om deze wijziging in het CMP door te voeren.

Thermische afvalverwerking

- De toelichtende tekst over afvalverbrandingscapaciteit in het huidige LAP is verouderd en sluit niet meer aan met de beleidsvisie die past in de circulaire economie en die ook al eerder in Kamerbrieven en het NPCE is verwoord. Ook is de afgelopen jaren indringend met de verbrandingssector gesproken over de zienswijze van het kabinet op afvalverbranding. In het ontwerp-CMP wordt de tekst aangepast aan de huidige beleidsvisie.
- Er zijn afvalverbrandende bedrijven die het fundamenteel niet eens zijn met deze visie. Zij zullen de inspraak vermoedelijk aangrijpen om hun zienswijze naar voren te brengen.

VGI-status van Nederlandse AVI's

- In het ontwerp-CMP is beschreven dat de Nederlandse AVI-capaciteit 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 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. Hierdoor zal het importplafond effectiever worden omdat

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

kennisgevingen eerder aflopen en er dan tijdelijk, voor zolang het importplafond geldt, geen nieuwe kennisgeving kan worden aangevraagd.

- Er is eerder extern gecommuniceerd dat het kabinet voornemens is de afvalverbrandingssector bestendiger te maken tegen het uitvallen van verbrandingscapaciteit. Deze maatregel draagt daaraan bij. Dit specifieke voorstel is nog niet expliciet besproken met de sector. De verwachting is dat bedrijven op deze aankondiging zullen inspreken, evenals wanneer de benodigde wijzigingen in de regelgeving in internetconsultatie worden gebracht.

Vergassen en pyrolyse

- Het ontwerp-CMP verduidelijkt de plek van andere vormen van thermische afvalverwerking, met name pyrolyse en vergassen, en wanneer dit van meerwaarde kan zijn voor de circulaire economie en wanneer dit niet het geval is.
- Deze lijn is nog niet eerder gecommuniceerd, maar is een logische uitwerking van de bestaande afvalhiërarchie, het leidende beginsel voor afvalverwerking zoals vastgelegd in de Wet milieubeheer. Hierbij is het uitgangspunt dat afval zo hoogwaardig mogelijk wordt verwerkt. In die zin is de passage een verdere uitkristallisering van bestaand beleid.
- Omdat dit uitwerking van bestaand beleid is, ligt het niet in de lijn der verwachting dat hier bezwaar tegen zal zijn. Wel kan het zo zijn dat bedrijven met activiteiten in afvalvergassing de gelegenheid aangrijpen om andere aspecten met betrekking tot deze activiteit te agenderen.

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).
- 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 terechtkomt zonder dat iemand daar nog weet van heeft. Zo kan de stof zich verspreiden in het milieu (binnenshuis of in de natuur).
- Onder verwerkers van afvalstromen waarvoor de beleidswijziging gevolgen kan hebben, is gevraagd of menghandelings waarvoor ze momenteel een vergunning hebben, door de wijziging in het CMP zouden moeten stoppen. In de reacties werden enkele zorgen hierover geuit, maar dit betrof mengen binnen een afvalcategorie, wat toegestaan blijft.
- Op grond van de gedane peilingen kunnen brede onwenselijke gevolgen van de wijziging met behoorlijke zekerheid uitgesloten worden. De verwerkers wordt gevraagd in het kader van de inspraak op het CMP nogmaals na te gaan of momenteel vergunde, beleidsmatig volgens hen acceptabele menghandelings door de nieuwe regel geblokkeerd zouden worden. Voor die gevallen kunnen we een uitzondering overwegen.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Shredderafval

- Shredderafval is de algemene term voor de reststroom die ontstaat bij het shredderen van metaalhoudend afval, zoals autowrakken en afgedankte elektrische en elektronische apparaten. Het is de fractie die overblijft nadat specifieke monostromen, zoals metalen, zijn afgescheiden.
- Het voornemen is om de minimumstandaard van overig shredderafval aan te passen. Uit onderzoek⁵ is namelijk gebleken dat de huidige minimumstandaard van overig shredderafval niet goed aansluit op de uitvoeringspraktijk. Dit doordat de minimumstandaard voorschrijft dat al het shredderresidu verbrand moet worden. De fractie die fijner is dan 2 mm bevat echter te veel (schadelijke) stoffen, zoals asbest, teer en/of zware metalen en wordt daardoor niet geaccepteerd door de AVI.
- Om deze reden wordt voorgesteld storten voor deze fractie toe te staan, maar wel te voorkomen dat er meer materiaal gestort wordt dan nodig is. Daarom wordt een maximaal te storten percentage opgenomen.
- Hetzelfde onderzoek, gebaseerd op cijfers aangeleverd door een grote sectorspeler, wijst uit dat een maximum van 5% te storten residu haalbaar is. Deze 5% heeft betrekking op de input van de eerste shredderinstallatie en niet op de post-shredderinstallatie. Dit percentage wordt berekend op basis van de gehele keten.
- Door de voorgenomen aanpassing van de minimumstandaard moet zoveel mogelijk residu nuttig toegepast worden, maar bestaat daarnaast de mogelijkheid tot het storten van een inert residu. De minimumstandaard beperkt dit residu tot maximaal 5% van de input van de shredderinstallatie.
- Deze voorgenomen wijziging is besproken met de sector. In eerste instantie werden twijfels geuit over de haalbaarheid van het maximum te storten percentage. Dit is weerlegd door te benadrukken dat het maximum 5% te storten residu betrekking heeft op de eerste shredderinstallatie en niet op de input van de post-shredderinstallatie. Een definitieve reactie van de sector is nog uitgebleven. Tijdens de inspraakperiode is hier uiteraard nog ruimte voor.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Toelichting op wijzigingen ter informatie

Gescheiden houden van bedrijfsafval en gevaarlijk afval

- Sinds de Omgevingswet in werking is getreden, moeten bedrijven zich houden aan de regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daardoor moeten alle bedrijven zich houden aan de regels voor het gescheiden houden van bedrijfsafval en gevaarlijk afval.
- Het is belangrijk dat voor alle bedrijven in iedere situatie de regels over afvalscheiding helder zijn. Daarom hebben we voor drie afvalstoffen: glas, gft + swill en papier/karton, zogeheten 'incidentele hoeveelheden' toegevoegd aan de regels. Dat betekent: wanneer bedrijven normaliter dat afval niet hebben, maar in een incidenteel geval wel boven een bepaalde hoeveelheid, dan moeten ze dat afval gescheiden houden.
- Deze regels hebben met name betrekking op evenementen die een aantal dagen of weken per jaar worden georganiseerd. Deze beleidswijziging is gedaan op basis van een onderzoek uitgevoerd door GreenEvents. Aanvullend is gesproken met afvalinzamelaars en GreenEvents om te

⁵ Concretisering mate van nuttige toepassing van RoyalHaskoning DHV (1 december 2022)

achterhalen welke hoeveelheden haalbaar zijn voor gemiddelde evenementen.

ZZS en overige zorgstoffen

Wijziging ZZS: toetsing aan mengbeleid in plaats van risicoanalyse ZZS

- Voor veel afvalstoffen moet per geval beoordeeld worden of ze een of meer zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevatten die bij recycling of een andere vorm van verwerken schadelijke effecten kunnen hebben voor het milieu of de volksgezondheid. Hiervoor bevat LAP3 een apart hoofdstuk, met een voorschrift om te toetsen of een beoogde verwerking milieuverantwoord is ("doelmatig afvalbeheer").
- Wanneer men LAP3 volgt voor die beoordeling, komt men uit bij een risicoanalyse die in veel gevallen een negatieve uitkomst heeft, tenzij wetenschappelijke onderzoek aantoont dat de verwerking toch milieuverantwoord is. In praktijk blijkt dit te gecompliceerd voor bedrijven en bevoegd gezag en wordt de risicoanalyse niet of nauwelijks uitgevoerd.
- In het ontwerp-CMP is ervoor gezorgd dat in veel minder gevallen de risicoanalyse nodig is. In plaats daarvan wordt men verwezen naar het hoofdstuk dat de regels voor "mengen" bevat. In praktijk is vaak sprake van mengen met een ander soort afval of een ander materiaal (niet-afval). Het toetsingskader voor "mengen" zorgt dan al voor een afdoende bescherming van milieu en volksgezondheid tegen schadelijke stoffen, zodat het doorlopen van een risicoanalyse voor ZZS geen toegevoegde waarde heeft.
- Aangezien de risicoanalyse in de huidige praktijk niet of nauwelijks wordt uitgevoerd, wordt weinig effect verwacht van de beleidswijziging; mogelijk een kleine lastenverlichting voor bevoegd gezag en afvalbedrijven vanwege het eenvoudiger geworden toetsingskader.

Wijziging ZZS: ook aandacht voor andere zorgstoffen dan ZZS

- Een andere wijziging t.o.v. LAP3 is dat het CMP de beoordeling op milieuverantwoorde verwerking uitbreidt naar andere zorgstoffen dan ZZS. Dit omvat bijvoorbeeld medicijnresten, pathogenen en bepaalde zware metalen die geen ZZS zijn. Ook voor materialen die een zorgstof bevatten die geen ZZS is, schrijft het CMP voor dat men het toetsingskader voor menghandelingen volgt, als sprake is van mengen. Ook kan in het CMP het voorschrift voor de verwerking van specifieke afvalstoffen ("minimumstandaard") gespecificeerd worden voor het geval dat het materiaal een bepaalde zorgstof bevat.
- Deze wijziging van de reikwijdte van het toetsingskader is betrokken in het milieueffectrapport (MER) die voor het CMP is uitgevoerd. De conclusie waartoe het MER komt, is dat de uitbreiding van de voorschriften in het CMP tot zorgstoffen die geen ZZS zijn, de milieu-hygiënische 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 MER beveelt aan dat een risicobeperkend voorschrift (laagwaardiger verwerking) voor een zorgstof-afvalstofcombinatie alleen wordt ingevoerd als een analyse over het geheel van alle relevante indicatoren van het circulaire-economiebeleid een positief effect laat zien. Dan is deze wijziging van het CMP ten opzichte van LAP3 een verbetering.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Afvalstof of niet-afvalstof

- Het CMP bevat voor de beoordeling van de afvalstatus van een materiaal een toetsingskader en extra toelichting en uitleg. Een belangrijk onderdeel van deze uitleg zijn uitgangspunten en aandachtspunten waar rekening mee moet worden gehouden bij deze beoordeling. Ze geven duidelijkere handvatten voor de beoordeling dan de uitgangspunten uit het LAP die ze vervangen.
- Het CMP geeft bij de nieuwe uitgangspunten en aandachtspunten meer toelichting en voorbeelden, zodat het voor bevoegde gezagen en bedrijven concreter is hoe deze punten moeten worden meegenomen in de beoordeling.
- Ten opzichte van het LAP zorgt het CMP ervoor dat het duidelijker is wat er van een bevoegd gezag of bedrijf gevraagd wordt, waarom en hoe ze dat kunnen aanpakken.
- Voor een sector die op zoek is naar meer ondersteuning, is de verwachting dat ze blij gaan zijn met de uitleg van de beoordeling die is uitgebreid en verduidelijkt.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Risicoanalyse zorgstoffen bij beoordeling afvalstatus

- Er is een risicoanalyse toegevoegd die gevolgd moet worden bij de beoordeling van de afvalstatus van materialen.
- Via de risicoanalyse wordt bepaald of er zorgstoffen in het materiaal aanwezig zijn die tot onaanvaardbare risico's leiden, waardoor het materiaal als afvalstof moet worden bestempeld.
- Deze risicoanalyse bestaat uit drie stappen die achtereenvolgens doorlopen moeten worden en waarbij gekeken wordt naar de aanwezigheid van zorgstoffen en of dat toelaatbaar is op basis van wetgeving, (wetenschappelijke) inzichten of de zorgplicht.
- Naar verwachting wordt deze risicoanalyse als behulpzaam gezien door de sector. Het geeft namelijk concrete stappen om langs te lopen voor de beoordeling van risico's. Mogelijke kritiek kan zijn dat de risicoanalyse bij twijfel uit zal komen op de afvalstatus. Dit sluit echter juist goed aan bij een circulaire economie die veilig is voor milieu en volksgezondheid, omdat bij twijfel aan deze veiligheid een bepaalde toepassing als risicovol wordt gezien.

Indexeren grenswaarde voor prijs van afvalbeheer in afvalplannen

- Een hoogwaardige verwerking van afvalstoffen kan hogere kosten met zich meebrengen dan een laagwaardige verwerking. Om ontdoeners te beschermen tegen onredelijk hoge kosten, wordt in specifieke gevallen bij meerkosten van de verwerking ingestemd met een minder hoogwaardige vorm van verwerking, vaak verbranden in plaats van recycling.
- In LAP3 was de grenswaarde € 205,- per ton. Dit bedrag is geïndexeerd op basis van de inflatie van 2018 t/m 2024. Dit heeft geleid tot een grenswaarde van € 265,- per ton in het CMP.
- Het is alleen mogelijk om af te zien van de voorgeschreven standaardvorm van verwerking op basis van het kostenaspect wanneer de minimumstandaard deze mogelijkheid expliciet biedt. Dit is het geval voor 12 materiaalstromen, bijvoorbeeld gips of niet voor recycling geschikt papier en karton.
- Aangezien deze wijziging slechts een indexatie van een bestaand bedrag betreft, wordt er weinig reactie van stakeholders verwacht.

Nieuw afvalplan PUR/PIR isolatieplaten

- PUR/PIR isolatieplaten worden gebruikt om gebouwen energiezuiniger te maken, deze platen worden gemaakt van schuim. Om het schuim te maken worden gassen als blaasmiddel gebruikt, dit kunnen gevaarlijke chemische stoffen zijn die ernstig nadelige effecten hebben voor mens en milieu. Hierbij gaat het om stoffen die de ozonlaag afbreken (ODS), gefluoreerde broeikasgassen (F-gassen) of pentaan. Als PUR/PIR isolatieplaten worden afgedankt, worden deze soms geclassificeerd als gevaarlijke afvalstoffen.
- Voor de ODS en F-gassen zijn in VN verdragen afspraken gemaakt om het gebruik en de emissies van deze stoffen te beperken, vanwege hun ernstige impact op het milieu en het klimaat. Deze afspraken zijn opgenomen in EU-verordeningen die in Nederland geïmplementeerd moeten worden.
- Per 1 januari 2025 moeten eigenaren van gebouwen ervoor zorgen dat bij renovaties of bouw- en sloopwerkzaamheden, deze isolatiepanelen met gevaarlijke stoffen apart ingezameld worden.
- Bij het verwerken van de panelen moeten emissies voorkomen worden, onder andere door de gassen af te vangen. Deze afgevangen gassen moeten dan vernietigd worden met technieken die hiervoor zijn goedgekeurd in de technische richtlijnen.
- Om ervoor te zorgen dat de stoffen in de PUR/PIR platen verwerkt worden zoals voorgeschreven in de verdragen en EU-verordeningen, is er een afvalplan voor deze afvalstroom opgenomen in het CMP. Hierin staat onder andere:
 - Dat de minimumstandaard voor de ODS en F-gassen vernietiging is en dat de gassen tijdens het verwerken van de panelen opgevangen moeten worden. Het PUR/PIR zelf, metalen en andere materialen van de panelen mogen nuttig toegepast worden als dit niet leidt tot emissies van de ODS en F-gassen.
 - De PUR/PIR platen gecategoriseerd zijn als gevaarlijk afval mogen alleen gemengd worden met afvalstoffen die op dezelfde manier verwerkt worden als voorgeschreven staat in de minimumstandaard.
 - Grensoverschrijdend transport van PUR/PIR platen met ODS en F-gassen is alleen toegestaan als de panelen verwerkt worden volgens de toegestane technieken in de technische richtlijnen. Omdat hoogwaardiger verwerken mogelijk is, mogen de platen niet gestort worden.
- De toetsingskaders in dit afvalplan bevatten een uitwerking van wettelijke vereisten. Het afvalplan PUR/PIR helpt de uitvoering bij het correct naleven van deze regels.

Ketenplan textiel

- De huidige minimumstandaard voor de verwerking van gescheiden ingezameld textielafval is 'recycling'. Dat betekent dat gescheiden ingezameld textielafval minimaal gerecycled moet worden. Hogere verwerking - zoals hergebruik - is toegestaan.
- In de praktijk wordt al het textielafval na inzameling gesorteerd in twee categorieën: (1) textiel geschikt voor hergebruik en (2) textiel geschikt voor recycling. Daarom stellen we voor de minimumstandaard te verhogen naar 'sorteren voor hergebruik en recycling'. Daarmee sluit de minimumstandaard beter aan bij de huidige uitvoeringspraktijk. Het textiel

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

dat niet geschikt is voor hergebruik én niet geschikt is voor recycling, mag worden verbrand.

- Het verhogen van de minimumstandaard is afgestemd met textielinzamelaars, textielsorteerders, textielrecyclers, gemeenten, omgevingsdiensten, producentenorganisaties, modebedrijven en retailers. Zij kunnen zich goed vinden in de verhoging omdat deze nu beter aansluit bij de praktijk.

Afvalplan procesafhankelijk industrieel afval

- De minimumstandaard voor papier- en ontinkings-slib en rejets van de papierindustrie wordt 'nuttige toepassing met recycling van de inerte fractie' in plaats van 'recycling'.
- De aanleiding is een [rapport](#) van RoyalHaskoning DHV, waaruit blijkt dat 100% recycling van deze afvalstoffen in de praktijk niet mogelijk is.
- De minimumstandaard van LAP3 gaf al de mogelijkheid om afval waarvoor recycling technisch niet mogelijk is, laagwaardiger te verwerken. Voor de sector verandert er daardoor niks, de minimumstandaard wordt slechts beter aangesloten op de praktijk.

Afvalplan afgewerkte olie

- De minimumstandaard voor 'afgewerkte olie (niet PCB- en niet halogeenhoudend)' wordt beperkt tot *recycling in de vorm van regenereren tot basisolie of een gelijkwaardige vorm van recycling*. De minimumstandaard staat het verwerken tot brandstof (wat laagwaardiger is) niet langer toe. Onder LAP3 is dit laatste nog toegestaan in het geval dat recycling, niet mogelijk is. Er zijn echter geen duidelijke criteria voor "niet mogelijk".
- De motivering van deze beleidswijziging ligt in het feit dat de verplichte meldingen over afvoer van afgewerkte olie laten zien dat meer dan 99% naar (buitenlandse) bedrijven gaat met installaties voor regeneratie.
- Artikel 21 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt dat lidstaten bij de verwerking van afgewerkte olie voorrang moeten geven aan regeneratie of andere recyclinghandelingen met een milieuresultaat dat gelijk is aan of beter is dan dat van regeneratie.
- Uit informatie van de Europese Commissie blijkt dat in diverse lidstaten voldoende capaciteit beschikbaar is voor het regenereren van afgewerkte olie. De uitzonderingsclausule voor verwerking als brandstof, met een onduidelijk criterium, is daarmee een onnodige opening naar laagwaardige verwerking.
- Inzamelaars van afgewerkte olie zullen dus geen probleem hebben met de aanpassing van het CMP.

Afvalplan asbest

- De minimumstandaard is aangepast om aan te sluiten bij het stortverbod dat reeds opgenomen is in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen voor asbesthoudend staalschroot.
- Omdat er momenteel geen fabriek is in Nederland die dit afval nu op grote schaal kan verwerken, maar er wel verschillende ontwikkelingen in de markt zijn, is de minimumstandaard zo geformuleerd dat deze de route open laat tot laagwaardiger verwerken als de hoogwaardigere route niet beschikbaar is. Zo wordt er aangesloten bij de huidige werkelijkheid.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer / link	Naam	Toelichting
01	Tweede Kamer brief ontwerp-CMP en hoofdlijnennotitie	Met deze brief wordt het ontwerp-CMP en de hoofdlijnennotitie aangeboden aan de Tweede Kamer
02	Eerste Kamer brief ontwerp-CMP en hoofdlijnennotitie	Met deze brief wordt het ontwerp-CMP en de hoofdlijnennotitie aangeboden aan de Eerste Kamer
03	Bijlage bij Kamerbrief: Hoofdlijnennotitie ontwerp Circulair Materialenplan	Bijlage bij Kamerbrief. In de hoofdlijnennotitie worden de belangrijkste veranderingen en ontwikkelingen van het CMP ten opzichte van het LAP toegelicht.
04	Bijlage bij Kamerbrief: Handreiking voortgezet gebruik	Bijlage bij Kamerbrief. Met deze gids geeft u invulling aan de motie van GroenLinks/PVDA.
5.1.2.i WOO	Ontwerp Circulair Materialenplan	Ter informatie. Link naar de documenten van het ontwerp-CMP in de samenwerkingsruimte.
5.1.2.i WOO	Definitie hoogwaardige recycling	Ter informatie. Link naar het hoofdstuk 'Vormen van recycling', in het deel 'Hoogwaardige verwerking', waarin de definitie van hoogwaardige recycling is opgenomen.
5.1.2.i WOO	Milieueffectrapport bij Ontwerp-CMP	Ter informatie. Link naar het milieueffectrapport (MER) in de samenwerkingsruimte.

Datum

19 november 2024

Onze referentie

IENW/BSK-2024/315059

Opgesteld door

DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Afval en Recycling

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

7