



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Resultaten enquête circulair materialenplan

4 oktober 2021



Inhoudsopgave

- › Inleiding
- › Overzicht van respondenten
- › De ervaringen met het landelijk afvalbeheerplan
- › Onderwerpen van belang voor het circulair materialenplan
- › Materialen van belang voor het circulair materialenplan
- › Hoe de reikwijdte van het LAP in het CMP verbreden
- › Hoe het CMP meer juridisch bindend maken zonder flexibiliteit te verliezen
- › Hoe in de minimumstandaard ambitieuze normen vastleggen voor verwerking van afvalstoffen
- › Hoe bedrijven uitdagen om beter te presteren dan deze minimumstandaard
- › Verwachtingen van de respondenten over het CMP
- › De rol die het CMP moet vervullen volgens de respondenten
- › Vervolg



Inleiding

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de Kamerbrief van 25 januari 2021 aangekondigd dat het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) zal worden opgevolgd door een Circulair materialenplan (CMP1).

Het beleid voor veilige en hoogwaardige verwerking van afvalstoffen in Nederland is opgenomen in het LAP3. Circulaire economie vraagt echter niet alleen om goed afvalbeheer aan het eind van de keten. Met het CMP wordt beoogd de reikwijdte van het huidige LAP uit te breiden, met meer sturing op de hogere treden van de afvalhiërarchie die van belang zijn voor een circulaire economie, zoals hergebruik en preventie.

Daarnaast moet het CMP een stevigere juridische basis krijgen, zonder flexibiliteit te verliezen, zodat het vaker direct juridisch bindend is. Het CMP heeft als doel innovatie voor een circulaire economie te stimuleren door ambitieuze normen vast te leggen, maar bedrijven ook uit te dagen of belonen om beter te presteren dan deze minimumstandaard voor verwerking van afval.

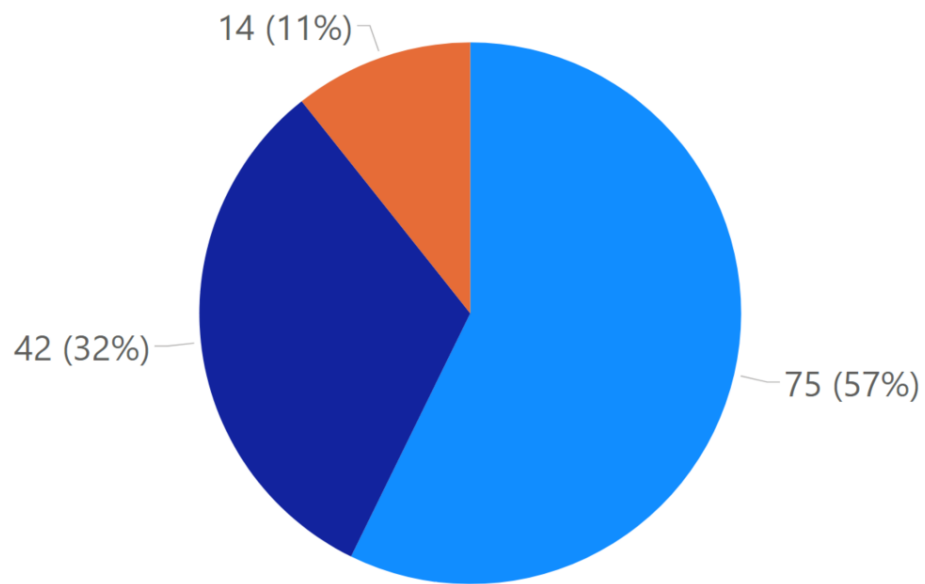
Het ministerie heeft van 16 juni tot en met 17 juli 2021 via een enquête de inbreng gevraagd van bedrijven en overheden voor de ontwikkeling van dit nieuwe plan. Via deze enquête heeft het ministerie breed de eerste input opgehaald voor het CMP.

In dit document worden de resultaten van de enquête gegeven. Deze terugkoppeling betreft de hoofdlijnen van de ontvangen reacties; de meest voorkomende antwoorden worden hierin weergegeven. Dit document geeft dus op hoofdlijnen weer wat door de respondenten belangrijk gevonden wordt voor het CMP.



Overzicht van respondenten

De enquête circulair materialenplan (CMP) is in totaal door 131 respondenten ingevuld. Binnen de respondenten is er een evenwichtige verhouding tussen overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en overige organisaties. De respondenten zijn daarnaast werkzaam in verschillende sectoren, waar u hieronder een overzicht van ziet.



Sectoren bedrijfsleven/ instellingen (incl. branches)

- 36 afval/recycling
- 10 bouw
- 9 maakindustrie
- 8 diensten
- 4 chemische industrie
- 3 delfstoffen
- 3 voedingsindustrie
- 2 landbouw

Sectoren overheid (incl. branches)

- 16 omgevingsdienst
- 15 gemeente
- 7 provincie
- 2 rijksoverheid
- 2 waterschap

Sectoren overig

- 7 milieu/technisch adviesbureau
- 3 milieu organisatie
- 2 kennisinstelling
- 1 vakbond
- 1 particulier

Type organisaties ● Bedrijven/instellingen (incl. branches) ● Overheid (incl. branches) ● Overig

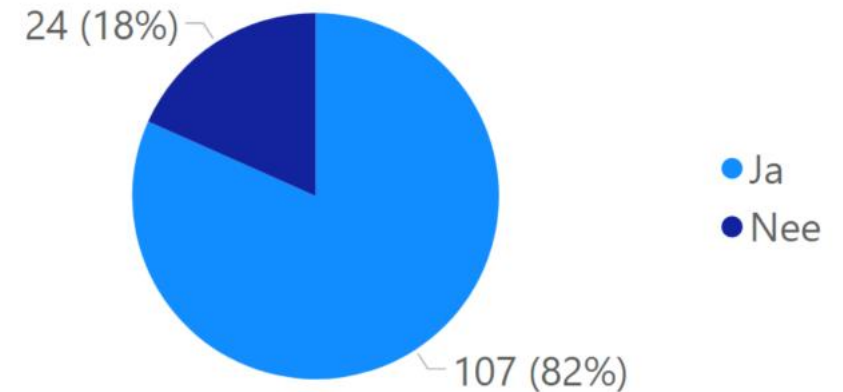


De ervaringen van de respondenten met het landelijk afvalbeheerplan

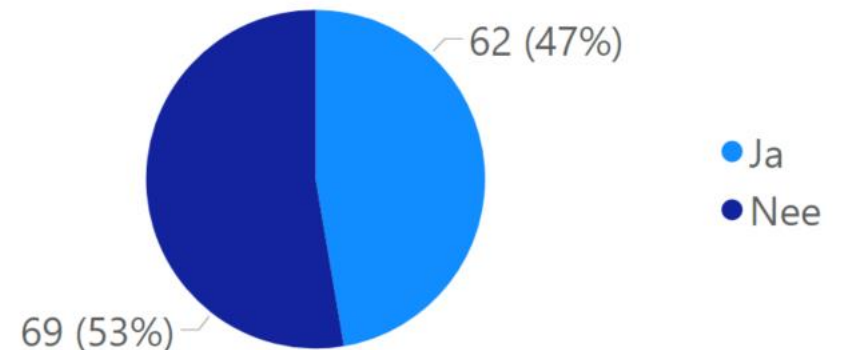
In het landelijk afvalbeheerplan (LAP) is de uitwerking van het beleid voor veilige en hoogwaardige verwerking van afvalstoffen in Nederland opgenomen. Het geeft toelichting op het beleid voor overheden en bedrijven en is een toetsingskader voor bestuursorganen. Op grond van artikel 10.3 uit de Wet milieubeheer stelt de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat elke zes jaar het LAP vast. Hierbij is bepaald dat bestuursorganen rekening moeten houden met het LAP bij hun besluiten over afvalstoffen. Bijvoorbeeld voor vergunningverlening en voor verordeningen.

De ervaringen van de respondenten zijn hiernaast weergegeven. Van de 131 respondenten hadden 107 respondenten al ervaring met het LAP, waarvan 62 al eens geparticipeerd hebben in een zienswijzeprocedure voor het LAP.

Heeft u ervaring met het LAP?



Heeft u al eens geparticipeerd in een zienswijzeprocedure voor het LAP?





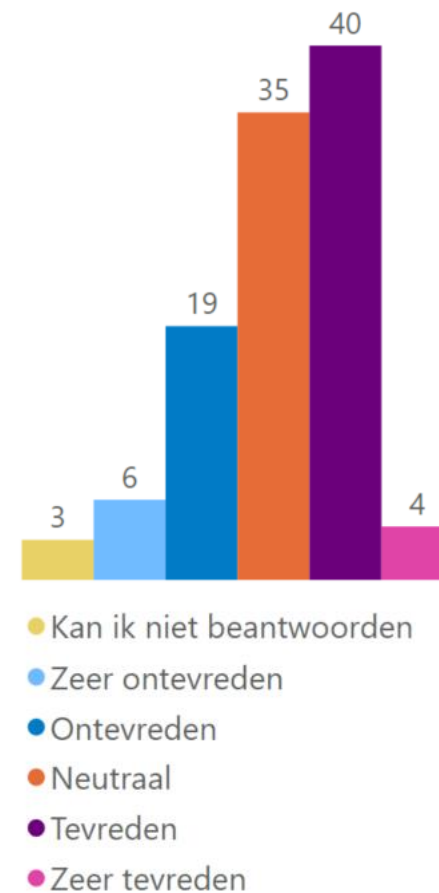
De ervaringen van de respondenten met het landelijk afvalbeheerplan

Het grootste deel van de respondenten gebruikt het LAP voor: het aanvragen en verlenen van vergunningen, als informatievoorziening en naslagwerk, bij het bepalen van de bedrijfsvoering of ter verduidelijking van de wettelijke regelgeving. Daarnaast wordt het LAP ook nog voor enkele andere doeleinden gebruikt.

In het figuur is weergegeven in welke mate de respondenten die ervaring hebben met het LAP, tevreden zijn over de bruikbaarheid van het LAP.

- Als toelichting op deze tevredenheid over de bruikbaarheid noemden een groot aantal respondenten de omvang van het LAP. Aan de ene kant zorgt de omvang ervoor dat de respondenten het LAP duidelijk, helder en gestructureerd vinden. Aan de andere kant gaven respondenten aan dat het LAP hierdoor als te gedetailleerd, complex en onoverzichtelijk wordt ervaren.
- Enkele andere positieve aspecten die naar voren kwamen waren dat de minimumstandaarden en definities duidelijk zijn en dat het LAP een stevige basis vormt rondom vergunningaanvraag en -verlening.
- Daarnaast noemden de respondenten ook enkele punten waar het LAP in zou kunnen verbeteren. Het huidige LAP is niet altijd eenduidig en soms voor meerdere interpretaties vatbaar, het CMP zou erop moeten letten om niet multi-interpretabel te zijn.
- Verder geven sommige respondenten aan dat het LAP te behoudend is en daardoor circulaire ontwikkelingen geen vleugels kan geven, er is hierbij behoefte aan meer ruimte voor innovatie. Terwijl er meer behoefte is aan ruimte in het LAP betreffende innovatie is er ook behoefte aan minder vrijblijvendheid met betrekking tot regelgeving en handhaving. Het LAP zou hierbij dwingender moeten optreden.
- Tot slot wordt ook aangegeven dat een lange-termijnrichting in het LAP ontbreekt.

Enkele adviezen voor het CMP die hierbij aan het ministerie zijn gegeven luiden als volgt: ga in gesprek met verschillende stakeholders en behoud betrokkenheid, probeer de verschillende partners in de keten te verbinden, stimuleer innovatie, zoek ook internationaal draagvlak, houd het helder en concreet en formuleer een duidelijke lange-termijnvisie.



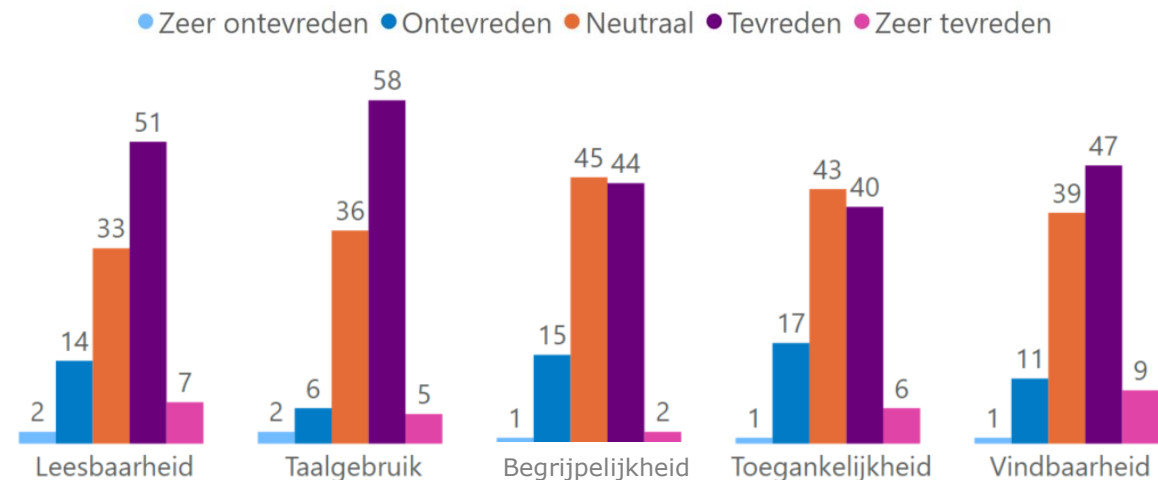


De ervaringen van de respondenten met het landelijk afvalbeheerplan

Naast de bruikbaarheid van het LAP is ook de tevredenheid van de respondenten over de leesbaarheid, het taalgebruik, de begrijpelijkheid, de toegankelijkheid en de vindbaarheid van het LAP uitgevraagd. De bijgevoegde figuur geeft de tevredenheid weer van de 107 respondenten die ervaringen met het LAP hebben.

Hierbij is er een duidelijk onderscheid zichtbaar tussen respondenten die het LAP veel gebruiken en respondenten die af en toe gebruik maken van het LAP. Er werd namelijk veelal aangegeven dat het LAP goed bruikbaar is wanneer het veelvuldig gebruikt wordt maar dat het ingewikkeld en groot is voor iemand die af en toe gebruik maakt van het LAP. Daarnaast werd aangegeven dat de indeling niet altijd logisch is en dat doorverwijzingen binnen het LAP niet altijd werken. Verder gaven sommige respondenten aan dat het LAP in de praktijk verschillend wordt geïnterpreteerd.

De respondenten gaven het ministerie daarom de volgende adviezen voor het CMP: zorg dat CMP gestructureerd vormgegeven is zodat zaken gemakkelijk terug te vinden te zijn. Maak het CMP daarnaast zo concreet mogelijk, om eventuele interpretatieverschillen te voorkomen. Verder werd het belang van de kennis uit zowel de praktijk als uit het verleden benadrukt. Het ministerie wordt geadviseerd om met verschillende stakeholders in gesprek te gaan en zo kennis en kunde te vergroten. Tot slot wordt benadrukt dat er ruimte voor innovatie moet zijn.





Onderwerpen die volgens de respondenten van belang zijn voor het circulair materialenplan

Er zijn twee onderwerpen die door een groot deel van de respondenten werden genoemd als belangrijk onderwerp voor het CMP, namelijk dat er meer aandacht moet zijn voor de voorkant van de keten en dat het begrip afval opnieuw moet worden gedefinieerd.

- Met aandacht voor de voorkant van de keten wordt bedoeld dat het ministerie moet inzetten op de preventie van afval, het beperken van grondstoffengebruik en het toenemen van producenten- en ketenverantwoordelijkheid.
- Het begrip afval zou daarnaast veelal vervangen moeten worden voor het begrip grondstof, aangezien afvalstromen vaak nog gebruikt kunnen worden als secundaire grondstof. Hierbij is het wel van belang dat producten hoogwaardig worden gerecycled. Hiermee doelden de respondenten op het behouden van de kwaliteit van recyclestromen door vervuilingen binnen de keten te voorkomen en down-cycling van materialen te allen tijde te voorkomen.

Daarnaast kwamen er nog een aantal andere onderwerpen naar voren die de respondenten belangrijk vonden voor het CMP.

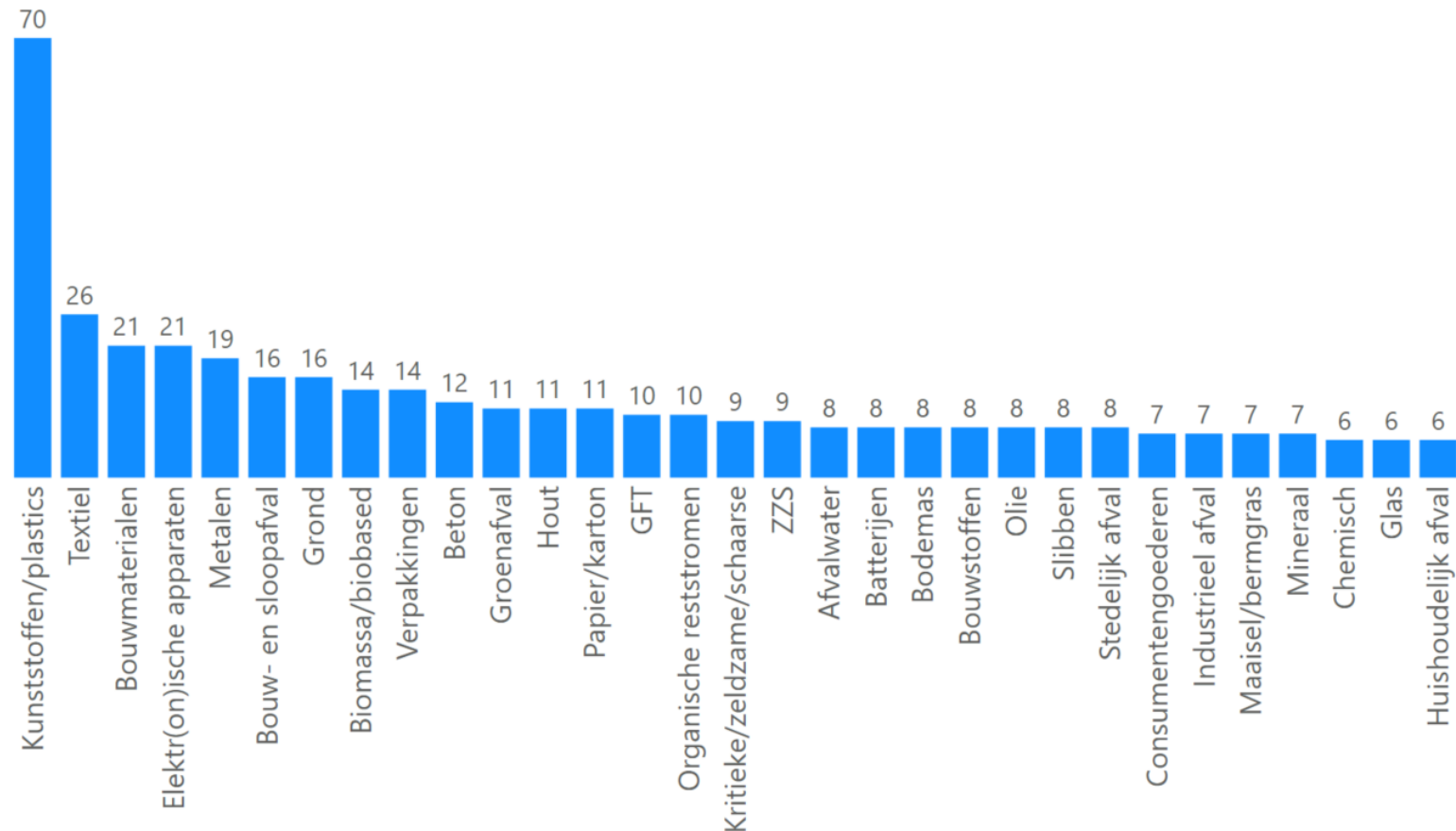
- Het CMP zou de inzet van recycelaat moet stimuleren, door circulaire initiatieven en stabiele afzetmarkten verder te faciliteren of door middel van fiscale beloningen.
- De link met internationale ketens en bijbehorende export en import in Europa. Het beleid tussen de verschillende EU lidstaten hoort zowel praktisch als juridisch beter op elkaar afgestemd te zijn.
- Het CMP zou de minimumstandaard moeten benoemen. Het is bij het bepalen van de minimumstandaard van belang om niet alleen de kosten mee te nemen maar ook de milieu-impact, om zo een circulaire economie op een milieuvriendelijke wijze mogelijk maken.
- Het gebruik van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) moet geminimaliseerd worden, het CMP moet de ZZS problematiek meer naar de voorkant van de keten brengen en een concrete uitwerking van ZZS voor elke materiaal categorie maken.
- De verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsorganisaties moeten worden afgebakend en op elkaar worden afgestemd. Door een uniform beleid te hanteren worden interpretatieverschillen zo veel mogelijk weggenomen.
- Tot slot gaven de respondenten aan dat het CMP aan de ene kant meer ruimte zou moeten bieden aan innovatie, door juridische belemmeringen weg te nemen en pilots en experimenten te stimuleren. Aan de andere zou het CMP juist eenduidiger moeten zijn, meer sturend moeten optreden en zou wet- en regelgeving juist moeten worden uitgebreid.



Materialen die volgens de respondenten van belang zijn voor het circulair materialenplan

Uit de reacties van de respondenten zijn een groot aantal materialen gekomen die van belang zijn voor het CMP. De figuur geeft de verdeling van deze materialen aan. Wanneer een materiaal minder dan zes keer genoemd is door de respondenten werd dit onder de categorie overig geschaard. In totaal bestaat de categorie overig uit 141 reacties, onderverdeeld in 63 losse categorieën.

Naast deze overige materialen waren er ook 31 reacties die een meer algemene suggestie gaven. Deze suggesties worden wel meegenomen maar aangezien deze niet over een specifieke materiaalsoort gaan, zijn ze niet weergegeven in de figuur. Men kan hierbij denken aan suggesties in de trant van: herwinbare productstromen of stromen die nu gestort worden.





Hoe er volgens de respondenten invulling moet worden gegeven aan de wens om de reikwijdte van het LAP in het CMP te verbreden

De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van januari 2021 aangekondigd met het CMP de reikwijdte van het huidige LAP te willen uitbreiden, met meer sturing op de hogere treden van de afvalhiërarchie die van belang zijn voor circulaire economie. In de enquête CMP hebben de respondenten aangegeven hoe zij denken dat er invulling moet worden gegeven aan de wens om de reikwijdte van het LAP in het CMP te verbreden.

Uit de 131 antwoorden kwamen de volgende suggesties hierbij het meest naar voren. De reikwijdte van het CMP kan vergroot worden door:

- De gehele keten te betrekken. Het CMP moet zich richten op het betrekken van het 'begin van de keten', de producent. Hierdoor kan meer gestuurd worden op preventie en het duurzaam (her)gebruik van materialen.
- In te zetten op hoogwaardige recycling en het voorkomen van down-cycling. De aandacht voor de kwaliteit van het recyclaat moet toenemen. Het kan hierbij helpen om ambitieuze minimumstandaarden voor verwerking op te stellen.
- Het CMP zou verplichtingen en restricties kunnen opleggen ten aanzien van o.a. (her)gebruik en verbranding van materialen. Het is hierbij van belang deze af te stemmen op Europese wet- en regelgeving.
- Te sturen op innovaties binnen de keten. Het CMP zou de ruimte moeten bieden voor ontwikkeling en innovatie en daarnaast snel aanpasbaar moeten zijn zodat deze ontwikkelingen snel in het CMP kunnen worden opgenomen.



Hoe er volgens de respondenten invulling moet worden gegeven aan de wens om het CMP meer juridisch bindend te maken zonder flexibiliteit te verliezen

De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van januari 2021 aangekondigd het CMP een stevigere juridische basis te willen geven, zonder flexibiliteit te verliezen, zodat het vaker direct juridisch bindend is. In de enquête CMP hebben de respondenten aangegeven hoe zij denken dat er invulling moet worden gegeven aan de wens om het CMP meer juridisch bindend te maken zonder flexibiliteit te verliezen.

Uit de 131 antwoorden kwamen de volgende suggesties hierbij het meest naar voren. Het CMP kan meer juridisch bindend worden zonder flexibiliteit te verliezen door:

- Het CMP bij wet te verankeren en zo juridisch bindend te maken. Hierdoor wordt duidelijk wat wel en niet flexibel is, kunnen boetes bij ontwijking van wettelijke regelgeving uitgedeeld worden en kan de vergunningverlening worden aangepast.
- Interpretatievrijheden en besluitvorming weg te nemen bij de omgevingsdiensten. Het CMP moet ervoor zorgen dat er een geharmoniseerd beleid is met bijbehorende regels, zodat er uniforme beslissingen worden genomen die voor iedereen gelijk zijn ongeacht de regio.
- Daarnaast gaf een aantal respondenten aan dat het behouden van de flexibiliteit niet gewenst is. Zij gaven aan dat er duidelijke, harde regels nodig zijn en dat te veel flexibiliteit alleen maar tot juridische ellende leidt.



Hoe er volgens de respondenten invulling moet worden gegeven aan de wens om in de minimumstandaard ambitieuze normen vast te leggen voor verwerking van afvalstoffen

De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van januari 2021 aangekondigd met het CMP ambitieuze normen (minimumstandaarden) voor verwerking van afvalstoffen vast te willen leggen. In de enquête CMP hebben de respondenten aangegeven hoe zij denken dat er invulling moet worden gegeven aan de wens om in de minimumstandaard ambitieuze normen vast te leggen voor verwerking van afvalstoffen.

Uit de 131 antwoorden kwamen de volgende suggesties hierbij het meest naar voren. Het CMP kan in de minimumstandaard ambitieuze normen vastleggen voor verwerking van afvalstoffen door:

- Zich te richten op de gehele waardeketen. De nadruk moet hierbij liggen op het begin van de keten, de producentenverantwoordelijkheid. Het CMP moet stimuleren om preventief na te denken over het ontstaan van afvalstoffen en het gebruik van secundaire grondstoffen.
- Nieuwe initiatieven en extra moeite te belonen en laagwaardige recycling te ontmoedigen, eventueel economisch.
- De minimumstandaard aan te passen naar aanleiding van nieuwe (technologische) ontwikkelingen. De meest hoogwaardige manier van verwerken hoort de verplichte variant zijn. Dit zou eventueel kunnen door een dynamisch deel in het CMP op te nemen, dat periodiek bijgesteld kan worden.



Hoe er volgens de respondenten invulling moet worden gegeven aan de wens om bedrijven uit te dagen om beter te presteren dan deze minimumstandaard

De staatssecretaris heeft in de Kamerbrief van januari 2021 aangekondigd met het CMP bedrijven tevens uit te willen dagen of te belonen om beter te presteren dan deze minimumstandaard voor verwerking van afvalstoffen. In de enquête CMP hebben de respondenten aangegeven hoe zij denken dat er invulling moet worden gegeven aan de wens om bedrijven uit te dagen om beter te presteren dan deze minimumstandaard.

Uit de 131 antwoorden kwamen de volgende suggesties hierbij het meest naar voren. Het CMP kan bedrijven uitdagen om beter te presteren dan deze minimumstandaard door:

- Hier economische voordelen aan te verbinden, door middel van beloningen of heffingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn het differentiëren van afvalstoffenbelasting naarmate er beter gepresteerd wordt, het heffen van belasting op het gebruik van primaire grondstoffen en het verlenen van subsidies aan bedrijven die circulair willen werken.
- Openbaar te publiceren hoe goed bedrijven presteren t.o.v. de minimumstandaard. Op die manier weet de afnemer wat hij koopt en kunnen bedrijven dit inzetten als marketingtool.
- Meer verantwoordelijkheid bij de producent neer te leggen voor de verwerking van hun producten in het afvalstadium.
- Concrete en ambitieuze maar ook realistische doelen te stellen en de juiste incentives te creëren om deze doelen waar te maken. Wanneer de doelen niet binnen de gestelde termijn worden gehaald kan de overheid meer dwingend optreden.



Verwachtingen van de respondenten over het CMP

De respondenten gaven aan dat het belangrijk is dat het CMP zich richt op het belang van de gehele keten, van preventie en ontwerp, tot consumptie, reparatie en hergebruik van grondstoffen. Voor een goede ketensamenwerking is het essentieel dat alle stakeholders in de keten zich gezamenlijk inspannen. Het CMP kan hier een handvat voor bieden, door de sectorplannen om te zetten naar ketenplannen. Ten opzichte van het LAP zou er meer nadruk op het begin van de keten moeten komen liggen. Het CMP zou meer moeten inzetten op preventie en het vergroten van de producentenverantwoordelijkheid.

Daarnaast benadrukten de respondenten dat het CMP secundair grondstofgebruik moet stimuleren, o.a. door de afzetmarkt voor deze producten verder te ontwikkelen en ondersteunen. Het begrip afval moet hiervoor uitfaseren, de gedachte 'iets is afval, tenzij' moet omgezet worden in de gedachte 'niets is afval, tenzij'. Hierbij moet wel opgelet worden dat de recycling hoogwaardig blijft; wegmenging en vervuiling in de keten moet hierbij worden tegengegaan. De respondenten geven mee dat recycling geen doel op zich moet zijn maar vooral gedaan moet worden vanwege een positieve impact op het milieu. Het CMP moet zich daarom ook richten op de afweging tussen recycling en verbranden of storten van materialen.

Verder dient het CMP aan de ene kant flexibel en toekomstgericht te zijn. Het zou ruimte moeten geven aan nieuwe initiatieven en maatwerk moeten ondersteunen. Het is hiervoor van belang dat het CMP sneller aanpasbaar wordt, zodat het structureel en vaker periodiek kan worden bijgesteld en zo nieuwe ontwikkelingen niet remt. Het CMP zou zich hierbij extra moeten richten op de stimulering van keteninnovaties. Het stimuleren en faciliteren van innovatie kan door middel van diverse financiële en andere instrumenten plaatsvinden. Door het formuleren van toekomstige vervolgstappen en doelen maakt het CMP het makkelijker voor bedrijven om langetermijninvesteringen te doen.

Aan de andere kant moet het CMP minder vrijblijvend worden. Respondenten verwachten dat het CMP eenduidiger en strenger wordt. Het CMP moet ervoor zorgen dat overheidsorganen uniforme beslissingen nemen en deze ook handhaven. Interpretatieverschillen moeten hierbij zoveel mogelijk voorkomen worden.



De rol die het CMP moet vervullen volgens de respondenten

Een van de rollen die het CMP volgens de respondenten moet vervullen is het duidelijk stellen van kaders en regels. Het CMP moet strengere en specifiekere eisen stellen aan de verwerking van grondstof- en materiaalgroepen en meer aandacht besteden aan het naleven van de regels. Het CMP moet minder vrijblijvend zijn, regels moeten beter gehandhaafd worden en de rechtszekerheid moet vergroot worden. Recycling heeft meer (experimenteer)ruimte nodig binnen wet- en regelgeving. Daarnaast is het gebruik van recyclaat van belang en hier moet op gestuurd worden zodat dit kan concurreren met primaire grondstoffen. Het is hiervoor van belang dat de verschillende overheidsorganen uniforme beslissingen nemen en deze ook handhaven. Hierbij moet wel opgelet worden dat de ruimte voor innovatie niet verloren gaat.

Daarnaast zou het CMP ook heldere lange-termijndoelen en beleid moeten opstellen, zodat risico's van lange-termijninvesteringen worden weggenomen. Het CMP zou met behulp van duidelijke kaders, richtlijnen en lange-termijndoelen, richting moeten geven aan het Rijksbeleid om tot een volledig circulaire economie te komen.

Tot slot geven de respondenten aan dat het ministerie in gesprek moet gaan met alle stakeholders om te horen waar behoeftes en problemen liggen en om expertise uit de praktijk in het CMP te verwerken. Vervolgens moet het CMP ook worden getoetst aan de praktijk. Het is daarnaast ook belangrijk om stakeholders onderling aan elkaar te verbinden, zowel de producent en verwerker, branchevereniging, als de overheidsinstellingen - ook de ministeries onderling -, transitieteams en buitenlandse stakeholders. Het is hierbij ook van belang om bij de Europese wetgeving aan te sluiten.



Vervolg

De resultaten van de enquête worden verder geanalyseerd. Deze resultaten komen terug in de voorbereiding van enkele verdiepende sessies dit najaar.

De ideeën van stakeholders helpen het ministerie in de vervolgstappen die nodig zijn om het CMP1 vorm te geven. Dit geldt zowel voor de input die op de huidige enquête is ontvangen als voor de input die uit de sessies zal worden opgehaald. De input van stakeholders helpt met het identificeren van belangrijke onderwerpen, potentiële blinde vlekken en kansen voor het CMP.

De voorlopige planning is als volgt:

- Najaar 2021 verdiepende sessies voor verschillende thema's
- Begin 2022 zienswijzeprocedure Notitie Reikwijdte en Detailniveau m.e.r.
- 2022 stakeholder sessies voor verschillende onderwerpen
- 2023 zienswijzeprocedure CMP en m.e.r.