



Home > Over het CMP > Over de toetsingskaders

Ontwerp Circulair Materialenplan

Over de toetsingskaders

Inspraak

Dit document is een onderdeel van het Ontwerp Circulair Materialenplan (ontwerp-CMP) voor de inspraakprocedure. Eenieder krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer 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'.

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 wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota.

Dit onderdeel van het CMP bevat geen toetsingskaders.

Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze pdf's van het ontwerp-CMP geven een indruk van de opmaak van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten. Enkele tips voor het lezen van de pdf's:

- In deze pdf kunt u in de browser of de pdf-reader linksboven of rechtsboven een inhoudsgave uitklappen, genaamd 'inhoud' of 'bladwijzers'.
- Onderstippelde woorden in de tekst zijn begrippen waarvoor op de website in een uitklapkader de betekenis wordt gegeven. Zie in het ontwerp-CMP de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'.
- De [[Interne links](#)] in het CMP worden in het ontwerp-CMP nog in blauw met rechte haken weergegeven, maar deze verwijzingen werken nog niet. De links worden op de website van het definitieve CMP werkend gemaakt.

Dit document is opgemaakt voor digitoegankelijkheid. Kunt u de tekst of afbeeldingen niet lezen? Neem dan contact op via 088-7977102 of het [contactformulier](#) van de helpdesk.

Status: Ontwerp Circulair Materialenplan voor inspraak

Afzender: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: januari 2025

Website: circulairmaterialenplan.nl



Home > Over het CMP > Over de toetsingskaders

Over de toetsingskaders

Het Circulair Materialenplan (CMP) speelt een belangrijke rol in de toepassing van wet- en regelgeving. Wetgeving bepaalt wat wel of niet is toegestaan en onder welke voorwaarden, vervolgens geeft het CMP de kaders om die wetgeving verder in te vullen. Sommige wetgeving geldt direct, maar bij andere wetgeving moeten medeoverheden eerst een afweging maken. Bijvoorbeeld via een vergunning. Het CMP voorziet bevoegde gezagen in die gevallen van concrete toetsingskaders voor het nemen van de besluiten.

In de Wet milieubeheer (Wm) is vastgelegd dat bevoegde gezagen verplicht rekening moeten houden met het CMP. Daarnaast hebben decentrale overheden bevoegdheden om regels op te stellen, bijvoorbeeld het omgevingsplan of de afvalstoffenverordening. Ook bij het opstellen van die regels moeten zij rekening houden met het CMP voor zover die regels betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen. In dit hoofdstuk vindt u een nadere toelichting op de toetsingskaders van het CMP.

1. Doorwerking en afwijken

Het CMP is zelf geen wetgeving, maar werkt door in de besluitvorming van bestuursorganen. Bestuursorganen hebben verschillende taken en bevoegdheden. Denk aan het opstellen van beleids- of omgevingsplannen, het verlenen van omgevingsvergunningen, het afgeven van ontheffingen. Bestuursorganen die deze taken en bevoegdheden uitoefenen moeten volgens de wet rekening houden met het CMP als deze taak of bevoegdheid betrekking heeft op afvalstoffen (artikel 10.14 Wm en artikel 8.9 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving). Rekening houden met het CMP betekent dat die besluiten moeten voldoen aan de toetsingskaders in het CMP.

Door de verplichting om rekening te houden met het CMP wordt bereikt dat bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen in Nederland op een uniforme manier worden uitgevoerd. Door deze consistentie weten bedrijven waar ze aan toe zijn en worden initiatieven in de verschillende delen van ons land gelijk beoordeeld. Daarnaast is het belangrijk dat bevoegd gezag het CMP volgt zodat hoogwaardige verwerking van afvalstoffen wordt geborgd en er optimaal wordt bijgedragen aan de transitie naar een circulaire economie.

Bestuursorganen mogen niet afwijken van het CMP, tenzij ze daarvoor gerechtvaardigde redenen hebben. In wetgeving ligt vast dat bestuursorganen de minister van Infrastructuur en Waterstaat moeten informeren als ze van de bepalingen die in het CMP staan af willen wijken (artikel 10.14 lid 4 Wm). Zie het [[hoofdstuk afwijken](#)] voor de procedure die bevoegd gezag moet volgen als zij van plan zijn af te wijken van het CMP. Als afgeweken moet worden door een calamiteit, volgt bevoegd gezag de procedure uit het [[hoofdstuk calamiteiten](#)].

In het [[hoofdstuk overzicht wetgeving](#)] is uitgebreider beschreven welke wetgeving door de hele keten geldt. Van ontwerp van producten, productie en gebruik tot de verwerking en weer opnieuw toepassen van afvalstoffen. Daarbij is ook aangegeven bij welke wetgeving het CMP een rol speelt. In de paragrafen hierna is toegelicht op grond van welke wetgeving het CMP doorwerkt naar decentrale regels van overheden, vergunningverlening, toezicht en handhaving en kennisgevingen voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

1.1 Doorwerking naar decentrale regels

Het CMP werkt door naar decentrale regels. Dat zijn regels die worden vastgesteld door gemeenten, waterschappen en provincies en toegepast op regionaal of lokaal niveau. In de artikelen 10.14 en 10.29a Wm is bepaald dat bestuursorganen bij het uitoefenen van een taak of

bevoegdheid krachtens de Wm of krachtens artikel 4.1 Ow rekening moeten houden met het CMP of de afval(water)hiërarchie van de Wm. Deze verplichting geldt voor zover de bevoegdheid uitgeoefend wordt met betrekking tot afvalstoffen. Een bevoegdheid voor het opstellen van regels krachtens de Wm is het opstellen van een afvalstoffenverordening door gemeenten (artikel 10.23 Wm tot en met artikel 10.26 Wm). Bevoegdheden krachtens artikel 4.1 van de Ow zijn de omgevingsverordening van de provincie, de waterschapsverordening door de waterschappen of het omgevingsplan van de gemeente.

Het is belangrijk om te beseffen dat het CMP gestoeld is op wettelijke teksten. Zeker voor de delen die doorwerken naar decentrale regels. Omwille van de leesbaarheid is er op onderdelen voor gekozen om deze teksten aan te passen, zodat ze praktisch bruikbaar zijn. Die aanpassingen zijn alleen tekstueel van aard en niet inhoudelijk. Mocht er behoefte zijn aan een exacte weergave van juridische teksten, dan is aanbevelingswaardig om de eigenlijke bron te gebruiken. In de teksten van het CMP is daarom een bronverwijzing opgenomen bij de juridische teksten.

Zie voor meer informatie over de toepassing van het CMP in decentrale regels het [[hoofdstuk decentrale regels](#)].

1.2 Doorwerking naar vergunningverlening, toezicht en handhaving

Bevoegd gezag moet bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) rekening houden met het CMP. Bijvoorbeeld bij het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Dit staat in artikel 8.9 lid 2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

Belangrijke aandachtspunten uit het CMP die van belang zijn bij de vergunningverlening staan bijvoorbeeld in de keten- en afvalplannen. Dit gaat bijvoorbeeld over de afvalcategorieën, het gescheiden houden van afvalstoffen, informatie over aanwezige ZZS, de minimumstandaard en regels rondom overbrenging van afvalstoffen.

Als het CMP wordt aangepast, kan dit van belang zijn voor de inhoud van de omgevingsvergunningen (onderdeel milieu). Daarom moet bevoegd gezag bij de inwerkingtreding van een nieuw of aangepast CMP voldoen aan de actualisatieplicht (artikel 8.98 lid 2 Bkl en artikel 8.99 lid 2 Bkl). Dit houdt in dat bevoegd gezag bij de inwerkingtreding van een nieuw of gewijzigd CMP moet controleren of de omgevingsvergunning of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften nog voldoen aan de vereisten zoals beschreven in het CMP. Als dat niet zo is, moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning intrekken of de voorschriften wijzigen.

Daarnaast is bevoegd gezag wettelijk verplicht regelmatig te controleren of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden nog toereikend zijn. Hierbij moeten zij kijken naar de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (artikel 5.38 Omgevingswet).

Het actualiseren van vergunningen is van belang voor uniformiteit in de vergunningverlening. Als vergunningen niet binnen een bepaalde periode na wijziging van het CMP worden aangepast, leidt dit tot minder uniformiteit in de (voorschriften bij de) omgevingsvergunningen voor afvalverwerkende bedrijven en bedrijven waar afval vrij komt. Met andere woorden: niet tot een gelijk speelveld. Daarnaast leidt het niet (of niet tijdig) aanpassen van vergunningen in vele gevallen tot een (tijdelijk) laagwaardiger verwerking van afvalstoffen dan wenselijk is. Aanvragen voor vergunningen worden getoetst aan wetgeving en toetsingskaders die gelden op het moment van besluitvorming. Na verloop van tijd zijn de vergunningvoorschriften dus niet meer actueel. Dit is onwenselijk als de voorschriften uit een oogpunt van milieubescherming, niet meer toereikend zijn. Bevoegde gezagen moeten daarom met regelmaat hun afgegeven vergunningen op actualiteit toetsen aan het CMP.

Soms is het wenselijk om een overgangstermijn in te stellen als er een nieuwe of aangepaste minimumstandaard in het CMP wordt opgenomen. Dat wordt dan benoemd bij de betreffende minimumstandaard. Daarbij wordt aangegeven binnen welke termijn de aanpassing van activiteiten of voorzieningen binnen de locatie moet zijn doorgevoerd. De overgangstermijn is afhankelijk van de aard van de aanpassing. Deze termijn moet in een vergunningsvoorschrift worden opgenomen.

Als er een ingrijpende wijziging voor de minimumstandaard gaat gelden, is actualisering soms geen oplossing. Meestal gaat het er dan om dat de oude wijze van verwerking niet meer is toegestaan. Het bevoegd gezag heeft dan de mogelijkheid de vergunning in te trekken. Deze intrekking in verband met een doelmatig beheer van afvalstoffen staat in artikel 8.102, eerste lid onder a, Bkl. Van deze mogelijkheid kan uitsluitend gebruik worden gemaakt als niet kan worden volstaan met wijziging van de vergunningvoorschriften.

Omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten zijn een van de veel voorkomende besluiten waarbij bevoegd gezag rekening moet houden met het CMP. Omgevingsvergunningen zijn verplicht voor bepaalde milieubelastende activiteiten (hoofdstuk 3 in het Besluit activiteiten leefomgeving, Bal). Een omgevingsvergunning kan bijvoorbeeld nodig zijn voor het mengen van afvalstoffen en voor het verwerken van bedrijfsafval en gevaarlijk afval. Ook voor het exploiteren van een installatie waarin afvalstoffen worden verbrand of het exploiteren van een stortplaats is zo'n vergunning vereist. Als afvalstoffen volgens het toetsingskader voor hoogwaardige verwerking in het CMP gerecycled moeten worden, mogen deze bedrijven voor die afvalstromen bijvoorbeeld geen vergunning krijgen.

Daarnaast zijn er andere taken en bevoegdheden voor vergunningverlening, toezicht en handhaving waar het CMP toetsingskaders voor bevat. Bijvoorbeeld het verlenen van ontheffingen voor het storten van afval op grond het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Of voor het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van bepaalde afvalstoffen op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia).

Burgers, bedrijven en instellingen zijn zelf primair verantwoordelijk voor de implementatie en naleving van wet- en regelgeving. Bij een gebrek aan uitvoering of naleving moeten toezicht en handhaving ervoor zorgen dat de verantwoordelijkheid door betrokkenen wordt genomen. Onder toezicht wordt verstaan: het verzamelen van informatie om te bepalen of een activiteit voldoet aan de daaraan gestelde wettelijke eisen. Op basis hiervan kan een bevoegd gezag kiezen om te handhaven. Onder handhaving wordt bijvoorbeeld verstaan: het geven van voorlichting of het inzetten van dwangmiddelen zoals boetes. Hierbij kan het CMP ook een toetsingskader bij de wetgeving zijn, als de uitvoering niet in overeenstemming met de regels gebeurt. Bijvoorbeeld bij afvalscheiding, als het verbod om verschillende categorieën afvalstoffen te mengen wordt overtreden (artikel 3.39 lid 1 onder e Bal).

1.3 Doorwerking naar kennisgevingen EVOA

Voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat is het CMP het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. Op grond van de Europese Verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) (artikel 10.14 lid 3 Wm).

2. Onderdelen van het CMP die doorwerken

Het CMP bestaat uit onderdelen die doorwerken naar de besluitvorming van bestuursorganen, maar ook uit onderdelen die niet bindend zijn. De toetsingskaders in het CMP gaan over een materiaal wanneer deze de afvalfase heeft bereikt. Maar het CMP omvat meer dan alleen kaders en biedt kennis over het materiaal in de eerdere fasen van de circulaire keten.

Hieronder wordt beschreven welke onderdelen van het CMP onder 'rekening houden met' vallen en welke niet.

2.1 Onderdelen die wel vallen onder 'rekening houden met'

Het gehele CMP is zo gemaakt dat het informatief is voor iedereen. Echter, er zijn onderdelen van het CMP die meer toegespitst zijn op specifieke gebruikers met een specifiek doel. Dan gaat het met name om onderdelen die een juridische basis hebben en daarmee vallen onder 'rekening houden met'.

De juridische status van de betreffende teksten is in het CMP duidelijk gemaakt door middel van de indeling. Met de volgende onderdelen van het CMP moet bevoegd gezag rekening houden:

- Een toetsingskader zoals opgenomen in paragraaf 4 van de hoofdstukken;

- Een toetsingskader zoals opgenomen in de leidraden;
- Toetsingskaders in paragraaf 1 tot en met 3 in de afvalplannen;
- Toetsingskaders in paragraaf 9 tot en met 11 in de ketenplannen.

Als bevoegd gezag wil afwijken van deze onderdelen moet de procedure uit het [[hoofdstuk afwijken](#)] gevolgd worden, of het [[hoofdstuk calamiteiten](#)] als de beoogde afwijking het gevolg is van een calamiteit.

In elk hoofdstuk van het CMP staat beschreven:

- Voor wie het hoofdstuk specifiek relevant is (welke bedrijven en welk bevoegd gezag).
- Wat (op hoofdlijnen) de relevante wetgeving is.
- Wat er valt onder rekening houden met het CMP.

2.2 Onderdelen die *niet* vallen onder 'rekening houden met'

De onderdelen uit het CMP zonder directe juridische basis en daarmee niet vallen onder 'rekening houden met', bieden belangrijke kennis en informatie over circulaire economie en relevante wetgeving. Dit zijn teksten over de voorkant van de circulaire keten en teksten die meer uitleg geven over de meer technische of juridische passages, al dan niet opgenomen in de toetsingskaders. Kortom het gaat om teksten die:

- een toelichting geven op wet- en regelgeving die een circulaire economie ondersteunen;
- informatie verschaffen over inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van circulariteit; of
- het bevoegd gezag van ondersteuning voorzien via voorbeelden en handvatten voor de praktijk.

3. Wettelijke reikwijdte

CMP kan van toepassing zijn op alle stoffen, mengsels en voorwerpen die in het afvalstadium zijn gekomen. Ook als de vraag is of iets een afvalstof is of niet. Zie voor meer informatie hierover het [[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof](#)].

Afvalstoffen in artikel 10.1a Wm in relatie tot het CMP

In artikel 10.1a van de Wm staat ook een aantal afvalstoffen genoemd waarop de Wm niet van toepassing is. Maar in sommige gevallen is het CMP hier wel op van toepassing en is er bijvoorbeeld een afvalplan voor opgesteld. In onderstaande tabel staat wat het CMP zegt over de afvalstoffen uit artikel 10.1a van de Wm.

Tabel 1: Afvalstoffen in artikel 10.1a Wm in relatie tot het CMP

Nr.	Afvalstoffen genoemd in Kra / Wm	Relatie met het CMP
a.	Gasvormige effluënten die in de atmosfeer worden uitgestoten, alsmede kooldioxide dat wordt afgevangen en getransporteerd met het oog op geologische opslag en dat geologisch is opgeslagen overeenkomstig het bepaalde in richtlijn nr. 2009/31/EG (...), dan wel op grond van artikel 2, tweede lid, van die richtlijn buiten de werkingssfeer van die richtlijn valt	Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
b.	Bodem (in situ) met inbegrip van niet-uitgegraven verontreinigde grond en duurzaam met de bodem verbonden gebouwen	Het CMP heeft betrekking op (verontreinigde) grond, maar is voor in situ bodem niet van belang, want er vinden geen handelingen plaats met afval.
c.	Niet-verontreinigde grond en ander van nature voorkomend materiaal, afgegraven bij bouwactiviteiten, indien vaststaat dat het materiaal in natuurlijke staat zal worden gebruikt voor bouwdoeleinden op de locatie waar het werd afgegraven	Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
d.	Radioactieve afvalstoffen	Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.

e.	Afgedankte explosieven	Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
f.	Uitwerpselen (niet vallend onder h en i van deze tabel), stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk materiaal rechtstreeks afkomstig uit de land- of bosbouw dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen	<p>Het CMP bevat geen informatie over mest(overschotten)/ uitwerpselen. Er is geen specifiek beleid in de vorm van een afvalplan geformuleerd.</p> <p>Het CMP bevat ook informatie over de toepassing van stro en ander natuurlijk niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal. Op stro als restproduct van de graanoogst (en ander landbouwafval) zijn de toetsingskaders van het [Afvalplan bioafval] van toepassing. Bosbouwafval valt onder de bepalingen van het [Afvalplan groenafval].</p>
g.	Sediment dat binnen oppervlaktewater wordt verplaatst met het oog op het beheer van water en waterwegen of om overstromingen te voorkomen of de gevolgen van overstromingen en droogte te verminderen, of met het oog op landwinning, indien is aangetoond dat het sediment ongevaarlijk is	Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.
h.	<p>voor zover daarover bij of krachtens communautaire regelgeving regels zijn gesteld:</p> <p>1° Dierlijke bijproducten, met inbegrip van verwerkte producten, in de zin van verordening (EG) nr. 1069/2009 (...), behalve die welke bestemd zijn om te worden verbrand of gestort of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie;</p> <p>2° Kadavers van niet door slachting gestorven dieren, met inbegrip van dieren die worden gedood om een epizoötie uit te roeien en overeenkomstig de onder 1° genoemde verordening nr. 1069/2009 worden verwijderd;</p> <p>3° Stoffen die bestemd zijn voor gebruik als voedermiddelen als omschreven in artikel 3, tweede lid, onderdeel g, van Verordening (EG) nr. 767/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 (...), en die geen dierlijke bijproducten bevatten of daaruit bestaan</p>	<p>1° Voor dierlijke bijproducten die conform de hiernaast genoemde wijzen verwerkt worden (dus verbranden of storten of voor gebruik in een biogas- of composteerinstallatie) bevat het CMP informatie; over dierlijke bijproducten die op een andere wijze verwerkt worden niet. Zie ook [Factsheet dierlijk afval].</p> <p>2° Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving hierop toeziet.</p> <p>3° Niet in het CMP opgenomen, omdat andere regelgeving (zie kolom hiernaast en de [Factsheet dierlijk afval]) hierop toeziet.</p>