



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Notitie Reikwijdte en Detailniveau

Ten behoeve van de Milieu- effectrapportage voor het Circulair Materialenplan 1.0



Inhoud

1. Aanleiding	3
2. De NRD en het Circulair Materialenplan	4
3. Kaders afvalstoffenbeheer en m.e.r.-plicht	5
4. Notitie Reikwijdte en Detailniveau en de m.e.r.-procedure	8
5. In het MER uit te werken onderwerpen	9
6. Beschrijving van de onderwerpen en te beschouwen alternatieven	11
I. Immobilisatie binnen de CE	11
II. Zorgstoffen in de circulaire economie	12
III. Import/export; terugvoer van residu	13
IV. Minimumstandaard algemeen; versneld ophogen van minimumstandaarden	14
V. Minimumstandaard algemeen; onderscheid maken tussen vormen van recycling	15
VI. Minimumstandaard sectorplannen 1, 2, 9, 27 en 28; verbranden versus recycling + storten	16
7. Te onderzoeken milieuaspecten in het MER	18

1 Aanleiding

Het opstellen van een afvalbeheerplan vloeit voort uit de verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen. Op grond van artikel 10.3 Wet milieubeheer stelt de minister van IenW elke zes jaar het landelijke afvalbeheerplan (LAP) vast. Het huidige afvalbeheerplan (LAP3) loopt eind 2023 af en zal om deze reden worden herzien.

Hoewel het LAP in beginsel alle handelingen met afvalstoffen in de hele keten omvat, ligt het zwaartepunt bij goed afvalbeheer aan het eind van de keten. Circulaire economie vereist echter meer dan goed afvalbeheer, belangrijk is ook preventie van gebruik van grondstoffen en de ambitie om grondstoffen zo veel en lang mogelijk te behouden. Dit vraagt om aandacht voor welke grondstoffen worden gebruikt en de manier waarop. Voor de opvolger van het LAP3 is daarom besloten deze beter aan te laten sluiten bij de transitie naar een circulaire economie. Deze omschakeling wordt ook gereflecteerd in de nieuwe naam waarvoor is gekozen; LAP3 wordt eind 2023 opgevolgd door het eerste Circulair Materialenplan (CMP1).

In het kader van de overgang van LAP3 naar CMP1 wordt een m.e.r.-procedure doorlopen. De m.e.r.-procedure brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld en ondersteunt zo bij het maken van (strategische) beleidskeuzes. De verwachte gevolgen voor het milieu worden vervolgens beschreven in het milieueffectrapport (MER).

De m.e.r.-procedure kent een drietal fasen, te weten 1) het opstellen van een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) die ter algemene inzage en aan de Commissie voor de milieueffectenrapportage (Commissie m.e.r.) wordt voorgelegd, 2) het op basis van de NRD uit te voeren onderzoek waarvan de resultaten worden beschreven in een milieueffectrapport en 3) het milieueffectrapport dat ter algemene inzage en aan de Commissie m.e.r. wordt voorgelegd. De NRD markeert daarmee de start van de m.e.r.-procedure. De NRD beschrijft welke onderwerpen er in het opvolgende onderzoek voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) worden meegenomen en op welk detailniveau dat onderzoek uitgevoerd zal worden.

Het is daarbij relevant op te merken dat de opgenomen onderwerpen in de NRD beleidsintenties betreffen en dat de resultaten van deze m.e.r.-procedure geen blauwdruk zijn voor het beleid ten aanzien van het afvalstoffenbeheer zoals op dit moment beschreven in het landelijk afvalbeheerplan en straks in het CMP1. Het milieueffectrapport is nadrukkelijk een hulpmiddel bij de beleidsontwikkeling. Onderwerpen die beschreven zijn in deze NRD worden niet automatisch opgenomen in het CMP1. Gedurende het verdere traject van beleidsvorming is het mogelijk dat de beschreven alternatieven worden gecombineerd of zelfs achterwege worden gelaten.

2 De NRD en het Circulair Materialenplan

Het Circulair Materialenplan

Bij het LAP ligt het zwaartepunt momenteel bij goed afvalbeheer aan het eind van de keten. Circulaire economie vereist echter meer dan dat. Belangrijk is ook preventie van het gebruik van grondstoffen en van het ontstaan van afvalstoffen, en de ambitie om grondstoffen zo veel en lang mogelijk in de economie te houden. In de transitie naar een circulaire economie zullen steeds meer (afval)stoffen weer als grondstoffen terugvloeien in de economie. Vanwege de ambitie om een circulaire economie te bewerkstelligen, in combinatie met het aflopen van het huidige LAP3, zal in 2023 het LAP worden omgezet in een nieuw plan. Om het onderscheid tussen het nieuwe plan en het huidige LAP duidelijk te maken is gekozen voor een nieuwe naam, het Circulair MaterialenPlan 1 (CMP1).

Het CMP draagt bij aan het realiseren van de Nederlandse ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te bewerkstelligen. In een circulaire economie worden grondstoffen efficiënt ingezet en hergebruikt, zonder schadelijke effecten op het klimaat (CO₂-emissies), milieu (lucht, water, bodem), biodiversiteit en leveringszekerheid. Voor zover er nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen en wordt verdere aantasting van de sociale en fysieke leefomgeving en de gezondheid voorkomen. Producten en materialen worden zo ontworpen dat ze lang mee kunnen gaan, kunnen worden gerepareerd en hergebruikt met zo min mogelijk waardeverlies en zonder schadelijke effecten.

De rol van de NRD in de ontwikkeling van het CMP1

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de Kamerbrief van 25 januari 2021 aangekondigd dat het Landelijk afvalbeheerplan zal worden opgevolgd door een Circulair materialenplan. Met het CMP wordt beoogd het huidige LAP meer toe te snijden op de transitie naar de circulaire economie, met het afvalbeheer als ook was belegd in het LAP als basis. Daarnaast moet het CMP 1) meer aandacht hebben voor de hogere treden in de afval hiërarchie (preventie, hergebruik en recycling), 2) een stevigere juridische doorwerking kennen zodat het vaker juridisch bindend is bij vergunningverlening door bevoegd gezag en 3) meer ondersteunend zijn voor bedrijven die technieken ontwikkelen voor hoogwaardige verwerking van producten en materialen.

De NRD bevat onderwerpen die verder invulling geven aan de ambities zoals die zijn neergelegd in de bovengenoemde kamerbrief. Er ligt daarbij een focus op beleidsintenties die gericht zijn op de hoogwaardige verwerking van afvalstoffen, al dan niet in combinatie met aanpassingen aan de minimumstandaard. De m.e.r.-procedure zorgt voor de toetsing van deze beleidsintenties op gevolgen voor het milieu. De resultaten van de procedure worden vervolgens meegenomen in de verdere beleidsontwikkeling. Mocht de ontwikkeling leiden tot daadwerkelijk nieuw beleid dan is het mogelijk dat dit nieuwe beleid wordt opgenomen in het CMP1.

Belangrijk is te benadrukken dat de NRD en het CMP1 beiden hun eigen rol en betekenis hebben in de ontwikkeling, beschrijving en doorwerking van het afvalstoffenbeheer in Nederland. De NRD staat in het teken van beleidsontwikkeling op het terrein van afvalstoffenbeheer; het CMP is het instrument waarin dit beleid is vastgelegd en op onderdelen zowel inhoudelijk als procesmatig voor gebruikers verder is uitgewerkt. Denk hierbij aan de doorwerking in vergunningverlening en de (on)mogelijkheden voor in- en export van afvalstoffen. Of en hoe de beleidsintenties zoals die zijn beschreven in de NRD hun doorvertaling krijgen in het CMP is op dit moment dan ook nog niet bekend.

3 Kaders afvalstoffenbeheer en m.e.r.-plicht

1. Kaders afvalstoffenbeheer

De wetgeving ten behoeve van het afvalstoffenbeheer is zeer divers en kent zowel internationale als nationale aspecten. Zo kan voor relevante wetgeving vanuit Europees recht verwezen worden naar onder andere de Kaderrichtlijn afvalstoffen, EVOA en REACH-verordening. Voor de Nederlandse wet- en regelgeving zijn onder andere de Wet milieubeheer en de Omgevingswet van belang. Om lange opsommingen te vermijden zal geen uitputtende lijst van relevante wetgeving gegeven worden. Meer informatie over de relevante afvalwet- en regelgeving kan gevonden worden op [F8 Wet- en regelgeving - LAP3](#).

Hieronder volgt een beschrijving op hoofdlijnen van het beleidskader voor afvalbeheer in Nederland.

Het huidige LAP3 is het afvalbeheerplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikelen 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer (Wm). Ingevolge artikel 10.14 van de Wm moet ieder bestuursorgaan bij het uitvoeren van een taak of bevoegdheid krachtens de Wm en bij uitvoeren van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, als deze taak of bevoegdheid betrekking heeft op afvalstoffen, rekening houden met het LAP. Bij de uitvoering van bevoegdheden krachtens andere wetten dan de Wm en de Omgevingswet bestaat er geen formele verplichting om met het afvalbeheerplan rekening te houden. Echter, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan een bestuursorgaan het afvalbeheerplan (dan wel de afvalhiërarchie) in die gevallen niet geheel negeren, zeker niet als het gaat om het beheer van afvalstoffen. In deze gevallen zal een bestuursorgaan het LAP in ogenschouw moeten nemen.

Voor de ILT is het LAP het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen grensoverschrijdend transport van afvalstoffen op grond van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen. Ministeries moeten bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

Andere overheden moeten bij het opstellen van regelgeving en beleid op grond van de Wm rekening houden met het LAP voor zover afvalaspecten aan de orde zijn.

Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten moeten bij het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 10.63, eerste en tweede lid van de Wm (verbranden en storten buiten inrichtingen) rekening houden met het LAP. In artikel 2.14, eerste lid, onder b, van de Wabo is opgenomen dat het bevoegd gezag bij het verlenen van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, waaronder het wijzigen op verzoek en het actualiseren van die vergunning, rekening houdt met artikel 10.14 van de Wm. Deze verplichting betreft niet alleen de omgevingsvergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt. Ook kan het gaan om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) voor zover hierbij afvalaspecten aan de orde zijn.

Naast bovenstaande geeft het LAP al diegenen die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties, inzicht in de gedragslijnen die zij van de betrokken overheden kunnen verwachten. Ten slotte speelt het LAP ook een rol bij vragen over de begrippen 'afvalstof', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus'.

Het LAP kan van toepassing zijn op alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is, ongeacht het feit of deze ook onder andere wet- en regelgeving vallen. De Wet milieubeheer verplicht de minister van IenW tot het ten minste eenmaal in de zes jaar vaststellen van een afvalbeheerplan. Het plan moet onder meer de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid ter uitvoering van de Wet milieubeheer in de betrokken periode van zes jaar bevatten. LAP3 beslaat de periode 2017-2023. Meer informatie over de inhoud van het LAP3 is te vinden op [Home - LAP3](#).

2. Kaders m.e.r.-plicht

De milieueffectrapportage is een procedure met als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten. Voor plannen en besluiten die belangrijke gevolgen voor het milieu (kunnen) hebben, wordt vaak een m.e.r. doorlopen.

De m.e.r. brengt de milieueffecten van een plan of project in beeld, waaronder de gevolgen van aangedragen alternatieven, en ondersteunt zo bij het maken van beleidsmatige keuzes. De verwachte gevolgen worden beschreven in een milieueffectrapport. De inhoudelijke vereisten aan een milieueffectrapport zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer.

De wetgeving rond de milieueffectrapportage is ook opgenomen in afdeling 16.4 van de Omgevingswet en in hoofdstuk 11 en bijlage V bij het Omgevingsbesluit. De beoogde inwerkingtredingsdatum van de Omgevingswet is 1 januari 2023. Onder de Omgevingswet is sprake van m.e.r.-plicht voor een plan of programma dat het kader vormt voor projecten als dat plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) geldt een

m.e.r.-plicht voor plannen die het kader vormen voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Het Besluit m.e.r. biedt hiervoor handvatten (zie kader).

Gelet op het onderstaande is niet zeker of – en zo ja op welke punten – het CMP1 als opvolger van LAP3 nieuw beleid gaat bevatten dat kaderstellend is voor concrete m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Hoewel het daarmee op dit moment vanuit juridisch oogpunt onduidelijk is of er een m.e.r.-procedure in het kader van het CMP1 uitgevoerd moet worden, wordt dit vanuit beleidsmatig oogpunt wel als wenselijk beschouwd. De bescherming van mens en milieu was en is een harde voorwaarde voor de beleidsvorming op het terrein van afvalstoffenbeheer. Door de m.e.r.-procedure te doorlopen, wordt *expliciet* duidelijk hoe het milieubelang volwaardig in de besluitvorming wordt betrokken en wordt meegewogen bij de voorbereiding van het beleid dat uiteindelijk wordt opgenomen in het CMP.

In het Besluit m.e.r. wordt het afvalbeheerplan als kaderstellend gezien bij de volgende activiteiten:

- De oprichting van een installatie bestemd voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen.
- De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 100 ton per dag.
- De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verwijdering van afval, anders dan bedoeld onder D 18.3, D 18.6 of D 18.7. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.
- De oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het storten van slib en baggerspecie, of het in de diepe ondergrond brengen van niet-gevaarlijke afvalstoffen. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:
 - 1°. het storten of in de diepe ondergrond brengen van baggerspecie van klasse B als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit in een hoeveelheid van 250.000 m³ of meer,
 - 2°. het storten of in de diepe ondergrond brengen van zuiveringsslib in een hoeveelheid van 5.000 ton droge stof per jaar of meer,
 - 3°. het storten of in de diepe ondergrond brengen van ander slib dan bedoeld onder 1° of 2°, in een hoeveelheid van 250.000 m³ of meer, of
 - 4°. een inrichting met een capaciteit van 100 ton per dag of meer.
- De wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling dan wel het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen.
- De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie bestemd voor de verbranding of de chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer.
- De oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor de opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met een opslagcapaciteit van:
 - 1e. 10.000 ton of meer, of
 - 2e. 10.000 autowrakken of meer.

Gelet op het voorgaande is niet zeker of – en zo ja op welke punten – het CMP1 als opvolger van LAP3 nieuw beleid gaat bevatten dat kaderstellend is voor concrete m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten. Het is echter vanuit juridisch oogpunt onduidelijk op welke onderdelen een m.e.r.-procedure van toepassing is, met name doordat het onduidelijk is wanneer het LAP/CMP in de strikte juridische betekenis “kaderstellend” is. Ondanks deze onduidelijkheid, is er gekozen de term kaderstellend hier ruim te interpreteren. De bescherming van mens en milieu was en is een harde voorwaarde voor de beleidsvorming op het terrein van afvalstoffenbeheer. Door de m.e.r.-procedure te doorlopen, wordt expliciet duidelijk hoe het milieubelang volwaardig in de besluitvorming wordt betrokken en wordt meegewogen bij de voorbereiding van het beleid dat uiteindelijk wordt opgenomen in het CMP.

4 Notitie Reikwijdte en Detailniveau en de m.e.r.-procedure

Notitie Reikwijdte en Detailniveau

De NRD markeert de start van de m.e.r.-procedure. Deze NRD zal de reikwijdte en het detailniveau van het onderzoek voor de milieueffectrapportage beschrijven. De NRD richt zich op het verkennen van de te beschouwen milieuaspecten en te onderzoeken alternatieven. Het doel van de NRD is:

- Betrokkenen en belanghebbenden te raadplegen om reacties te kunnen meenemen in de uit te voeren onderzoeken.
- Het afbakenen van de te beschouwen alternatieven.
- Het afbakenen van de inhoud van het milieuonderzoek dat in het kader van de milieueffectrapportage wordt uitgevoerd.

M.e.r.-procedurestappen

Zie hieronder voor de te doorlopen procedurestappen ten behoeve van de m.e.r.-procedure.

Stap 1: Kennisgeving en zienswijze procedure NRD

De beleidsvoornemens die mogelijk kunnen leiden tot nieuw kaderstellend beleid dat wordt vastgelegd in het CMP1 en de hiervoor te volgen m.e.r.-procedure worden openbaar aangekondigd. Iedereen wordt de gelegenheid geboden zienswijzen over de voornemens naar voren te brengen en over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie die in het milieueffectrapport moet komen te staan. Specifieke organisaties en personen, waaronder eerdere insprekers op het LAP en de participanten van een eerdere enquête omtrent het LAP en CMP1, worden apart geattendeerd op deze procedure. Ook wordt de Commissie m.e.r. om advies gevraagd. De NRD wordt voor een periode van 6 weken ter inzage gelegd.

Stap 2: Opstellen milieueffectrapport

Op basis van de NRD en de binnengekomen zienswijzen wordt bepaald welke onderwerpen, alternatieven en milieuaspecten onderzocht moeten worden voor het MER. De verschillende alternatieven voor de onderwerpen worden verder uitgewerkt (denk hierbij aan beschikbare technieken) en onderzocht op verschillende milieuaspecten. Dit wordt vastgelegd in het milieueffectrapport.

Stap 3a: Inspraak en advies

Het milieueffectrapport ligt vervolgens in een tweede zienswijze procedure zes weken ter inzage. Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld zienswijzen naar voren te brengen, zoals ook beschreven bij stap 1. Ook de Commissie m.e.r. wordt gevraagd om te beoordelen of het opgestelde milieueffectrapport voldoet aan de geldende kaders en regelgeving daarvoor.

Stap 3b: Aanvulling op het MER indien noodzakelijk

Eventueel geven de ontvangen zienswijzen en daarnaast het advies van de Commissie m.e.r. aanleiding tot het maken van een aanvulling op het milieueffectrapport, bijvoorbeeld om een aantal zaken wat verder uit te diepen of nadere accenten te leggen. Deze aanvulling wordt dan ook aangeboden aan de Commissie m.e.r. ter beoordeling.

Stap 4: Verdere m.e.r.-procedure

Bij het nieuwe beleid dat ontwikkeld wordt in het kader van het opstellen van het CMP1 helpt het milieueffectrapport bij de besluitvorming omtrent de te maken beleidskeuzes. Bij de presentatie van het CMP1 wordt voor de relevante onderwerpen aangegeven hoe bij het opstellen van het CMP1 rekening is gehouden met de in het milieueffectrapport beschreven milieugevolgen. Daarnaast wordt ook aangegeven wat de overwegingen zijn met betrekking tot de beschreven alternatieven, de zienswijzen en het advies van de Commissie m.e.r.

Stap 5: Evaluatie

Conform de m.e.r.-procedure zal na bepaalde tijd een evaluatie plaatsvinden.

5 In het MER uit te werken onderwerpen

Het milieueffectrapport en de hierbij behorende inspraakmogelijkheden zullen zich richten op de beleidsvoornemens die er zijn om het LAP₃ te herzien en mogelijk leiden tot een aanpassing van het beleid. In het CMP komen veel onderwerpen aan de orde in een breed spectrum van variëteiten aan detail. Op basis van de criteria van de m.e.r.-procedure en de uitvoerbaarheid wordt daarom gekeken naar de onderwerpen die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarbij wordt verwacht dat het aanpakken van deze onderwerpen haalbaar is binnen de beschikbare tijd voor de inwerkingtreding van het CMP₁. Bij het kiezen van onderwerpen die in het milieueffectrapport aan de orde moeten komen zijn daarom de volgende criteria gehanteerd:

- i. Het betreft onderwerpen die (mogelijk) kaderstellend zijn; beleidsintenties die nieuw zijn ten opzichte van LAP₃, maar die in het CMP alleen zullen leiden tot beschrijvende, toelichtende of verwijzende teksten, worden niet in de m.e.r.-procedure meegenomen.

Het Besluit m.e.r. legt voor het begrip kaderstellend een relatie met de activiteiten als genoemd in het tekstkader uit paragraaf 3 van deze notitie. Bij het kiezen van de onderwerpen die worden meegenomen in de m.e.r.-procedure hanteren we een ruimere uitleg. Beleid zoals vastgelegd in het LAP en straks mogelijk in het CMP, beschouwen we als kaderstellend wanneer het bedoeld is door te werken in besluiten van andere overheden. Het betreft dan bijvoorbeeld de minimumstandaard of het mengbeleid welke een toetsingskader zijn voor vergunningverlening.

- ii. Het betreft onderwerpen waar beleidsvoornemens zijn die ten opzichte van het bestaande beleid (LAP₃), mogelijk, nieuw toe worden gevoegd, of om onderwerpen die wel in LAP₃ zijn opgenomen, maar waar wijzigingen worden voorzien met grote impact op de uitvoeringspraktijk.

N.B.: Bestaand beleid waarvan wordt voorzien dat dit niet gewijzigd wordt, wordt dus niet in de m.e.r.-procedure meegenomen.

Op basis van deze criteria zijn nieuwe onderwerpen die met name betrekking hebben op het verbreden van de reikwijdte, zoals preventie en productdesign, voor deze

m.e.r.-procedure nog niet meegenomen. De reden hiervoor is de verwachting dat beleid dat mogelijk voortvloeit uit deze beleidsintenties en opgenomen wordt in het CMP₁ nog niet kaderstellend zal zijn. Een landelijk afvalbeheer plan is echter een levend overzicht en wordt aangepast in de tijd als er relevante beleidsontwikkelingen zijn. Dat geldt zowel nu voor het LAP als straks voor het CMP.

Hierdoor zullen de gekozen onderwerpen in dit NRD nog voornamelijk betrekking hebben op de meer klassieke afvalonderwerpen die kaderstellend zijn en waarin wijzigingen worden voorzien met grote impact op de uitvoeringspraktijk die bij zullen dragen aan de circulaire economie. Dit in overweging genomen zijn de onderstaande onderwerpen relevant voor deze m.e.r.-procedure:

Algemene brede beleidskeuzes:

- I. Immobilisatie binnen de CE
- II. Zorgstoffen en het CE-beleid
- III. Import/export; terugvoer van residu

Het instrument minimumstandaard:

- IV. Minimumstandaard algemeen; versneld ophogen van minimumstandaarden
- V. Minimumstandaard algemeen; onderscheid maken tussen vormen van recycling

Specifieke minimumstandaarden in sectorplannen:

- VI. Minimumstandaard sectorplannen 1, 2, 9, 27 en 28; verbranden versus recycling + storten

Voor de herziening van het LAP₃ naar het CMP₁ zijn er betreffende de bovenstaande onderwerpen beleidsvoornemens die leiden tot mogelijke grote aanpassingen van het beleid dat in het CMP₁ wordt beschreven. De eerste 3 onderwerpen betreffen meer algemene beleidskeuzes ten aanzien van het Nederlands afvalbeleid. De keuzes die hierin gemaakt worden kunnen in potentie ook gevolgen hebben voor de sectorplannen. Onderwerpen 4 en 5 zien met name toe op de inzet van het instrument minimumstandaard, los van een specifieke afvalstroom. Het laatste onderwerp heeft betrekking op 1 of meer specifieke afvalstromen/minimumstandaarden in bepaalde sectorplannen.

In paragraaf 6 lichten we deze onderwerpen toe en worden per onderwerp de mogelijke alternatieven vergeleken. Voor sommige alternatieven bestaan er in de praktijk meerdere (technische) verwerkingsmogelijkheden. Hier wordt dan in het milieueffectrapport waar relevant onderscheid gemaakt. Er zal uiteindelijk pas een keuze worden gemaakt voor het beste alternatief na afweging van de in het milieueffectrapport beschreven milieugevolgen, samen met de zienswijzen en het advies van de Commissie m.e.r. en eventuele andere overwegingen (kosten, internationale aspecten, etc.). Hierbij is relevant op te merken dat de uit te werken alternatieven geen blauwdruk zijn voor het beleid zoals dat in het CMP gaat worden opgenomen. Het MER is een hulpmiddel bij de besluitvorming. Het is dus heel goed denkbaar dat bepaalde onderwerpen of aspecten daarvan in het traject van beleidsontwikkeling en -besluitvorming worden genuanceerd, dat alternatieven worden gecombineerd, etc.

In paragraaf 6 treft u een beschrijving van de ontwerpen die wij voornemens zijn in de NRD op te nemen. Voor alle gekozen onderwerpen is aangegeven wat het onderwerp inhoudelijk behelst, wat mogelijke alternatieven zijn, is aangegeven waarom deze onderwerpen kaderstellend kunnen zijn en zijn er nog specifieke zaken opgenomen ten aanzien van het milieubelang. In paragraaf 7 wordt aangegeven op welke milieuaspecten deze onderwerpen met bijbehorende alternatieven moeten worden onderzocht.

6. Beschrijving van de onderwerpen en te beschouwen alternatieven

I. Immobilisatie binnen de CE

Beschrijving van het onderwerp

Gebruikte materialen worden in een circulaire economie zo veel mogelijk weer ingezet om andere materialen of producten te vormen. Dat geldt ook voor bouwstoffen. Door materialen die als zodanig niet aan de eisen voor bouwstoffen voldoen te behandelen met een bindmiddel of te verwerken in een vormgegeven bouwstof (immobiliseren), kunnen deze alsnog voldoen aan deze eisen en op deze wijze nuttig worden toegepast. Echter, indien het gebruikte materiaal verontreinigingen bevat, bestaat de mogelijkheid dat die bij (volgende) recycling-toepassingen onopgemerkt in de keten blijven. In een brief aan de Tweede Kamer¹ heeft de staatssecretaris van IenW aangegeven de bijdrage van het reinigen en immobiliseren van afvalstoffen aan de transitie naar een circulaire economie te willen analyseren. Ook de kansen en milieurisico's van de toepassing van AVI-bodemassen in beton komen in deze analyse aan bod.

Ter voorbereiding op deze analyse is inmiddels de staat van immobilisatie in Nederland in kaart gebracht (type afvalstoffen, hoeveelheden, technieken, actoren, toepassingen, wet- en regelgeving, et cetera)². Uit het feitenonderzoek blijkt dat bij immobilisatie in bijna alle gevallen (waaronder vervanging van grondstoffen in beton) sprake is van afvalstoffen die zelf niet aan wettelijke eisen ten aanzien van samenstelling en/of uitloging voldoen. Als gevolg daarvan blijven verontreinigingen in de keten zonder zeker te zijn hoe de betreffende toepassingen zich op de langere termijn gedragen. Bovendien is het mogelijk dat bij een volgende gebruiks- en verwerkingscyclus niet bekend is dat in het verleden een verontreinigde grondstof in een te verwerken materiaal is gebruikt. Er is dan ook een risico op ongemerkte verspreiding van verontreinigingen en daarmee een kans op verontreiniging van de kwaliteit van grondstoffen van de toekomst. Mede gelet op de milieubeginselen van voorzorg en preventief handelen wordt daarom in het MER gekeken naar een aantal alternatieven om immobilisatie te beperken dan wel zeker te stellen dat de risico's op ongemerkte vervuiling van de materiaalketen beperkt worden/blijven.

Voor dit onderwerp zullen de beleidsvoornemens kaderstellend zijn omdat zij zouden doorwerken in het mengbeleid en mogelijk ook in een aantal minimumstandaarden. De delen van het CMP waarin deze beleidsvoornemens mogelijk worden opgenomen, vormen een kader voor vergunningverlening voor handelingen met afvalstoffen.

Te beschouwen alternatieven

I.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

Op basis van LAP3 is voor een specifiek aantal stromen immobilisatie ten behoeve van het terug in de keten brengen niet toegestaan. Het betreft dan stromen waarin bij een eerdere afvalbehandeling juist alle verontreinigingen in geconcentreerde vorm zijn samengebracht (zie LAP3.2, paragraaf D.4.4.5.3). In alle andere gevallen is er op dit moment beleidsmatig geen voorkeur voor immobiliseren dan wel reinigen en wordt dit geheel aan de markt gelaten.

I.b. Alleen immobiliseren als reinigen tot een materiaal dat voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen technisch niet kan

In deze variant wordt het in de keten laten van verontreinigingen beperkt. Wanneer de verontreinigingen kunnen worden afgescheiden of vernietigd dan gebeurt dit ook. Als gevolg wordt er meer materiaal gereinigd. Dit betekent dat er meer te storten reinigingsresidu is, maar tevens een betere kwaliteit aan secundaire grondstoffen. Daarnaast blijft het mogelijk om materiaalstromen via immobilisatie als vormgegeven bouwstof in de keten te houden als reinigen niet mogelijk is.

I.c. Alleen immobiliseren als zeker is dat je het immobilisaat in beeld houdt bij een volgende cyclus

Wanneer duidelijk is dat in een product materiaal is verwerkt met verontreinigingen, zou apart verwerken van het betreffende product het risico op onopgemerkte verspreiding en cumulatie van verontreinigingen in de grondstoffen van de toekomst kunnen voorkomen.

¹ Visie op duurzaam hergebruik van grond' van 11 december 2018; IENW/BSK-2018/272405

² Feitenonderzoek Immobilisatie, Royal HaskoningDHV, 2 juli 2021; https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_652140_31/

I.d. Alleen immobiliseren als het materiaal zelf al voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen (samenstelling en uitloging), met een afwijking van een nog te bepalen maximumpercentage, bijvoorbeeld 10%

Hier wordt gekozen voor het alleen nog terug in de keten brengen van relatief schone materialen. Het werken met een zekere marge boven de norm is gebaseerd op het gegeven dat mengen met bindmiddel in ieder geval leidt tot een verdunning. Hierdoor kunnen bouwstoffen bij een tweede recyclecyclus ook na verwerken en breken geen aanleiding geven tot een onopgemerkte verontreiniging van de grondstoffen van de toekomst tot boven de norm.

Bij dit alternatief moet ook tevens worden gezien welke relatief grote stromen die nu worden geïmmobiliseerd (feitenonderzoek Royal HaskoningDHV is hiervoor de bron) in dit alternatief te vervuld zouden zijn om in te keten te blijven en hoe de kwaliteit van deze stromen door aanpassingen eerder in de keten³ kan worden verbeterd.

I.e. Nog te kiezen combinaties van de alternatieven I.b, I.c en I.d

Bij de uitwerking in het MER moet tevens nader gezien worden of door een combinatie van een voorkeur voor reinigen (alternatief I.b), het in beeld houden van immobilisatie met verontreinigingen (alternatief I.c) en het stellen van een kwaliteitseis aan een materiaal dat sowieso terug de keten in mag (alternatief I.d) het mogelijk is om de voordelen van de diverse varianten te combineren en de bijbehorende nadelen te beperken of zelfs weg te nemen. Hier kunnen uiteindelijk meerdere subalternatieven uit voortvloeien die allen in het MER expliciet worden beschreven en onderbouwd (waarom deze combinatie, met welke grenswaarden, waarom is dit uitvoerbaar, wat is de meerwaarde ten opzichte van de andere alternatieven).

Specifieke aspecten

- Voor alle alternatieven zijn bij de bespreking van gevolgen voor mens en milieu, de kwaliteit van grondstoffen en voor eisen die gelden voor bouwstoffen vanzelfsprekend de eisen uit het Besluit bodemkwaliteit het minimum. Er wordt in het MER echter ook aandacht gegeven aan andere regelgeving (voorbeeld POP-verordening) en niet gereguleerde componenten

(voorbeeld PFAS of andere ZZS).

- Voor alle alternatieven wordt bij het scoren op en bespreken van de effecten in paragraaf 7 ook aandacht besteed aan de mate waarin stoffen die in de toekomst als grondstof nodig kunnen zijn in de circulaire economie (metalen, fosfor, stikstof etc.) door immobilisatie moeilijker toegankelijk worden.
 - Bij het scoren op de in paragraaf 7 van deze notitie genoemde effecten wordt in aanvulling op een score per alternatief ook expliciet ingegaan op de mate waarin deze score per materiaalstroom kan verschillen. De te immobiliseren materialen kunnen immers sterk verschillen qua aard en mate van verontreiniging, meest voorkomende toepassing en daarmee samenhangende mogelijke effecten bij een volgende recyclingcyclus.
 - In LAP3 wordt onderscheid gemaakt tussen [1] het vermengen van een materiaal met een bindmiddel om aanwezige verontreinigingen te binden enerzijds en [2] het in functionele hoeveelheden inzetten van materialen die op zichzelf niet voldoen aan de eisen van Besluit bodemkwaliteit in een vormgegeven bouwstof anderzijds. Het genoemde voorbeeld van inzet van AVI-bodemas in beton zou dan horen tot categorie [2] en wordt niet door iedereen beschouwd als 'immobiliseren'. In de praktijk wordt in dit kader wel onderscheid gemaakt tussen 'immobiliseren' enerzijds en 'gebruik als vulstof' anderzijds.
- In het MER
- wordt bij dit onderwerp zowel categorie [1] als categorie [2] betrokken en wordt voor 'immobiliseren' dezelfde breedte aangehouden als in het genoemd feitenonderzoek van Royal HaskoningDHV.
 - wordt bij het bespreken van de scores op de in paragraaf 7 van deze notitie genoemde effecten in aanvulling op een score per alternatief ook expliciet ingegaan op de mate waarin deze score kan verschillen voor de beide genoemde categorieën [1] en [2].

II. Zorgstoffen in de circulaire economie

Beschrijving van het onderwerp

Zorgstoffen zijn stoffen die (op termijn) onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu. Een deel van deze zorgstoffen is aangemerkt als zeer zorgwekkende stof.⁴ Het (Europese) stoffenbeleid is erop gericht om ZZS, daar waar mogelijk, uit te faseren

³ Denk aan betere verbranding, sommige stromen niet accepteren in een AVI, werken met een combinatie van extractieve en thermische reiniging etc.

⁴ Een zeer zorgwekkende stof (ZZS) is een stof die voldoet aan één of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (REACH). Zeer zorgwekkende stoffen zijn te beschouwen als een deelverzameling van alle zorgstoffen. Dit laatste zijn alle stoffen die ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu.

(stapsgewijs te verwijderen uit de economie). Vaak zijn ZZS een component in een materiaal en moeilijk uit het materiaal te verwijderen. Het materiaal verbranden of storten kan nadeliger voor mens en milieu zijn dan recyclen, vanwege onder meer emissies bij de verbranding (met name CO₂), de noodzakelijke verwerking van na verbranding overblijvende residuen en de milieudruk van benodigde nieuw-productie van het materiaal (denk aan winning en verwerking van primaire grondstoffen etc.). Daarom wordt in het Nederlandse beleid, in lijn met het principe van de circulaire economie, ZZS-houdend materiaal zo veel mogelijk behouden, door wanneer mogelijk de ZZS uit het materiaal te verwijderen of anders een toepassing te zoeken waarin de ZZS een verwaarloosbaar risico oplevert voor de gezondheid en het milieu. Dit laatste is een harde randvoorwaarde. De aanwezigheid van ZZS in een afvalstof kan dus van invloed zijn op de recyclingmogelijkheden.

Het beleidsvoornemen ziet toe op de volgende punten:

- De bestaande informatie die nodig is voor de uitvoering van de hierboven beschreven beleidslijn (ook opgenomen in LAP³) wordt beter ontsloten.
- De beleidsintentie is om waar mogelijk bekende afvalstof/zorgstof-combinaties aan te geven.
- Tevens is de beleidsintentie dat het beleidskader voor materiaal dat ZZS bevat verbreed wordt naar materiaal met zorgstoffen. Voor het uitbreiden naar andere zorgstoffen moet het begrip zorgstoffen worden gedefinieerd.

Het beleidsvoornemen op dit onderwerp is kaderstellend, omdat het zou doorwerken in het mengbeleid, bij het onderscheid afval/niet-afval en in de minimumstandaarden. Deze delen van het plan vormen een kader voor vergunningverlening voor handelingen met afvalstoffen.

Te beschouwen alternatieven

Op basis van het voorgaande worden in het MER de volgende alternatieven vergeleken:

II.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

In de huidige beleidslijn geldt als eerste dat wanneer het technisch of economisch mogelijk is om in een afvalstof aanwezige ZZS te vernietigen of af te scheiden, de inzet van ZZS-houdend materiaal zonder deze reinigingsstap beleidsmatig ongewenst is. Is dat niet het geval dan wordt op basis van een risicoanalyse

bepaald of een bepaalde toepassing van het materiaal zou kunnen leiden tot onaanvaardbare blootstelling van mens en milieu aan ZZS. Op basis hiervan wordt bepaald of het ZZS-houdende materiaal via die specifieke toepassing wel of niet terug in de keten gebracht mag worden. Deze beleidslijn geldt in dit alternatief uitsluitend voor ZZS en niet voor andere zorgstoffen.

II.b. Uitbreiden van het bestaande beleid tot alle zorgstoffen

Voor verwachte afvalstof/zorgstof combinaties wordt bepaald welke verwerking toegestaan/nodig is.

III. Import/export; terugvoer van residu

Beschrijving van het onderwerp

Bij verwerking van buitenlands afval in Nederland of Nederlands afval in het buitenland is soms sprake van een residu dat in het land van bestemming wordt gestort. In het LAP is voor een specifiek aantal voorbeelden⁵ echter wel opgenomen dat het te verwerken afval alleen over de grens mag worden gebracht, wanneer het te storten residu na afloop terug gaat naar het land van herkomst om daar te worden gestort. In de praktijk is echter gebleken dat ook bij andere dan de nu specifiek in het LAP genoemde stromen residuen ontstaan. Hierdoor ontstaat de vraag of storten in het land van bestemming wel wenselijk is. Er wordt overwogen om hier een meer consequente lijn op te gaan voeren. In het MER wordt een aantal mogelijkheden om dit in te vullen met elkaar vergeleken.

Het beleidsvoornemen voor dit onderwerp is kaderstellend, omdat het doorwerkt in het al dan niet verlenen van toestemming voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.

Te beschouwen alternatieven

III.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

Alleen in de gevallen waarin het LAP daar nu al in voorziet (zie voetnoot 5) wordt het over de grens brengen van een afvalstof gekoppeld aan een verplichting om de betreffende stromen of het vrijkomende residu terug te voeren naar het land van herkomst om aldaar te worden gestort.

⁵ In het beleidskader van het LAP (B.13.4.1.3 i.c.m. B.13.5.2) is aangegeven dat de terugvoeroptie expliciet in een sectorplan moet zijn opgenomen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij actief kool, PCB-houdend afval en grond (alle niet voor reinigingsresidu, maar voor stromen die als geheel na voorbewerking alsnog niet geschikt blijken voor nuttige toepassing), shredderafval (alleen in de toelichting bij het sectorplan), baggerspecie en sterk verontreinigde afvalwaterstromen en baden (voor de resulterende ONO-filterkoek).

III.b. Er wordt in alle⁶ gevallen alleen ingestemd met grensoverschrijdend transport van afvalstoffen wanneer te storten residu altijd wordt teruggevoerd naar het land van herkomst.

Wanneer duidelijk is dat er een te storten residu ontstaat na verwerking van de afvalstoffen, zou het terugvoeren van dit residu naar het land van herkomst er voor kunnen zorgen dat er in Nederland minder afval wordt gestort of verbrand. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden dat een eventueel in het buitenland ontstaan residu ook terugkomt naar Nederland voor storten of verbranden.

III.c. Er wordt in alle⁶ situaties aangestuurd op verplichte terugvoer van een te storten fractie naar het land van herkomst voor zover de te storten fractie meer dan x% van de over te brengen afvalstroom betreft.

Wanneer duidelijk is dat er een te storten residu ontstaat dat meer dan x% van de over te brengen afvalstroom betreft zou het terugvoeren van dit residu naar het land van herkomst er voor kunnen zorgen dat er in Nederland minder (buitenlands)afval wordt gestort of verbrand. Dit draagt bij aan de doelstelling om in Nederland het storten en verbranden van afval verder uit te faseren. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden dat een eventueel in het buitenland ontstaan residu ook terugkomt naar Nederland voor storten of verbranden.

Dit tussenalternatief is toegevoegd om te voorkomen dat het overbrengen van een afvalstof naar een land waar dit voor bijvoorbeeld 99% leidt tot hoogwaardiger verwerking dan in het land van herkomst zou worden belemmerd omdat de terugvoer van de resterende 1% te storten residu naar het land van herkomst een te grote belemmering zou vormen.

Specifieke aspecten

- Voor dit onderwerp wordt in het MER ook een indicatief beeld geschetst van de effecten van genoemde alternatieven op import in het algemeen. Ook de daarmee samenhangende beschikbaarheid van het wel nuttig toe te passen deel van importstromen voor de Nederlandse markt van secundaire grondstoffen wordt hierin mee genomen.
- In de alternatieven III.b en III.c is sprake van ‘alle gevallen’ om onderscheid te maken met de huidige situatie waarin slechts in een specifiek aantal situaties de optie van terugvoer in het plan is genoemd. Echter, het is bij continue processen waar buitenlands afval samen met nationaal afval wordt verwerkt niet altijd even eenvoudig om te bepalen hoeveel van het te storten residu van het buitenlands afval afkomstig is en/of dit deel van het

residu apart te houden. In het MER wordt hier bij het bespreken van de score op het effect uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid expliciet aandacht aan besteed en worden tevens suggesties gedaan om de uitvoerbaarheid zo groot mogelijk te maken.

- Bij alternatief III.c is sprake een percentage van het overgebrachte afval dat zou worden gestort. In het MER wordt expliciet ingegaan op een variant dat het onderscheid niet op kwantitatieve basis maar op meer kwalitatieve basis (denk aan de aard van het te storten residu) wordt gemaakt.
- Voor dit onderwerp wordt, in afwijking van het genoemde in paragraaf 7, in het MER ook een indicatief beeld geschetst van de effecten van genoemde alternatieven op de transportbewegingen die ten gevolge van terugvoer van residu ontstaan.

IV. Minimumstandaard algemeen; versneld ophogen van minimumstandaarden

Beschrijving van het onderwerp

Het instrument minimumstandaard uit LAP3 is het toetsingskader voor het al dan niet vergunnen van handelingen met afvalstoffen. Omdat vergunnen laagwaardiger dan de minimumstandaard niet mogelijk is, is ophogen van een minimumstandaard – bijvoorbeeld van verbranden naar recycling – in het algemeen pas aan de orde wanneer de betreffende afvalstroom ook daadwerkelijk kan worden gerecycled. Er moet dus voldoende capaciteit zijn en daarmee is de minimumstandaard een uitstekend instrument om achterblijvers een zetje in de rug te geven, maar minder geschikt om koplopers te stimuleren alvast ‘beter te presteren dan de minimumstandaard’. Wanneer een meer hoogwaardige vorm van verwerken duurder is dan verwerking volgens de minimumstandaard, dan kan het feit dat de concurrent gewoon vergund blijft om volgens de minimumstandaard te werken koplopers zelfs tegenwerken.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de kamerbrief van 25 januari 2021 dit punt expliciet genoemd. De wens is dan ook om het instrument minimumstandaard waar mogelijk meer als stimulerend instrument in te zetten.

Het beleidsvoornemen voor dit onderwerp is kaderstellend, omdat sneller aanpassen van de minimumstandaard doorwerkt in vergunningen / vergunbaarheid van handelingen met afvalstoffen.

⁶ “Alle” in dit MER betekent nadrukkelijk niet dat er bij eventuele vertaling naar het CMP niet de mogelijkheid open blijft om voor specifieke gevallen afwijkend beleid te formuleren. Zie in dit kader ook de op een na laatste alinea van paragraaf 5.

Te beschouwen alternatieven

IV.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

In dit alternatief blijven de criteria voor het ophogen van een minimumstandaard zoals die in LAP₃ gelden (i.e. het gaat dan met name om criterium e uit paragraaf D.2.3 van LAP_{3.2}) in gebruik.

IV.b. Ophogen minimumstandaarden voor nieuwe initiatieven

In dit alternatief wordt voor alle minimumstandaarden die op dit moment nog verbranden toe staan een nieuwe beoordeling gemaakt. Hierbij wordt bezien of specifiek voor nieuwe initiatieven al een vorm van recycling als minimum kan gelden. Hierbij wordt dan mogelijk een termijn opgenomen waarop initiatieven die werken op basis van de huidige minimumstandaard worden uitgefaseerd. Het is belangrijk dat afvalverwerkende bedrijven die (verplicht dan wel op eigen initiatief) al volgens de toekomstige minimumstandaard werken, voldoende aanbod krijgen. Hier worden nog verschillende uitvoeringsvormen onderscheiden. Voor het MER leidt dit tot meerdere sub-alternatieven die allen apart worden gescoord.

- [1] Het inrichten van een systeem van vollostverklaringen. Verbranden is pas toegestaan wanneer alle exploitanten die de afvalstroom hoogwaardiger kunnen verwerken hebben verklaard dat zij vollost hebben.
- [2] Sturen met tarieven. Voor de betreffende afvalstromen wordt gezorgd (dit vraagt een wettelijke basis) dat verbranden sowieso duurder is dan de nieuwe hoogwaardiger verwerkingsvorm.

Specifieke aspecten

- Onderdeel van het MER is tevens om aan te geven welke afvalstromen hier in de praktijk technisch gezien eventueel voor in aanmerking kunnen komen.
- De uitvoeringsvormen [1] en [2] bij variant IV.b zijn uitdrukkelijk niet limitatief bedoeld. In de m.e.r.-procedure wordt expliciet gezocht naar eventuele andere vormen en die worden waar relevant als extra sub-alternatief in het MER opgenomen.

- Voor dit onderwerp wordt, in afwijking van het genoemde in paragraaf 7, in het MER ook een indicatief beeld geschetst van de effecten van genoemde alternatieven op de transportbewegingen die ten gevolge van vollostverklaringen ontstaan.

V. Minimumstandaard algemeen; onderscheid maken tussen vormen van recycling

Beschrijving van het onderwerp

Een afvalstof kan vaak op verschillende manieren worden gerecycled. Die manieren hoeven niet allemaal gelijkwaardig te scoren qua milieuwinst, kwaliteit of vanuit economisch oogpunt. Al langere tijd is er aandacht voor verschillende vormen van recycling en met name hoe deze zich tot elkaar verhouden. Ook in de politiek krijgt dit regelmatig aandacht. Zo werd de regering in de motie Van der Werf (TK 30 872, nr. 116) in 2012 al gevraagd om in de doelen voor het afvalbeleid onderscheid te maken in hoogwaardige en laagwaardige recycling. Om invulling te geven aan de vraag wanneer iets meer of minder hoogwaardig is, is inmiddels een methodiek ontwikkeld gebaseerd op een mLCA⁷. Tevens is in het LAP al enige tijd de mogelijkheid opgenomen om een specifieke vorm van recycling van een afvalstroom aan te merken als voorkeursrecycling⁸. Hiermee is het mogelijk om met het instrument minimumstandaard daadwerkelijk te gaan sturen naar een bepaalde vorm van recycling. Op dit moment is echter nog in geen één sectorplan van LAP₃ invulling gegeven aan deze mogelijkheid.

Het beleidsvoornemen voor dit onderwerp is kaderstellend omdat aanpassen van de minimumstandaard doorwerkt in vergunningen / vergunbaarheid van handelingen met afvalstoffen.

Te beschouwen alternatieven

In het MER wordt als hoofdvraag bezien voor welke stromen het invulling geven van het principe van hoogwaardige recycling in de praktijk technisch gezien kan worden overwogen⁹. Voor de 5 de meest kansrijke stromen worden dan de volgende alternatieven vergeleken.

⁷ Zie <https://lap3.nl/publish/pages/151977/ce-delft-2f93-hoogwaardige-recycling-hoofdrapport-def-2016-07-11.pdf> en <https://lap3.nl/publish/pages/151977/vervolgproject-hoogwaardige-recycling-eindrapport-2018-05-17.pdf>

⁸ Zie deels hoofdstuk A.4 van het LAP, maar vooral hoofdstuk D.2 van het LAP.

⁹ Er is door SGS wel een eerste analyse gedaan van gevallen die mogelijk in aanmerking kunnen komen (met criteria als zijn er meerdere vormen van recycling, wat is de marktpotentie van deze vormen, verwachten we een verschil in milieudruk tussen deze vormen, etc.) en er lopen in vervolg daarop nu wel mLCA-studies naar hout, textiel en banden. Dit werk moet worden geactualiseerd en aangevuld.

V.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

In dit alternatief blijven wordt niet actief gestuurd op een specifieke vorm van recycling.

V.b. Via de minimumstandaard sturen naar een specifieke vorm van recycling.

Specifieke aspecten

- In LAP3 is de lijn dat minimumstandaarden in het algemeen pas worden aangepast wanneer de betreffende afvalstroom ook daadwerkelijk (vrijwel) geheel volgens de nieuwe wijze kan worden verwerkt. Dit maakt het lastig om een nieuwe innovatieve vorm van recyclen als minimumstandaard aan te merken. Het beleidsvoornemen is echter om te bekijken of de minimumstandaarden niet toch al eerder kunnen worden aangepast (zie onderwerp IV uit deze notitie). Bij de selectie van casussen wordt in het MER uitgegaan van de mogelijkheid dat de minimumstandaard inderdaad al eerder kan worden aangescherpt en niet pas wanneer hiervoor al voldoende capaciteit gerealiseerd is (ofwel optie IV.b is uitgangspunt voor uitwerking van onderwerp V).
- Alvorens voor een stroom via de minimumstandaard daadwerkelijk te gaan sturen op een specifieke vorm van recycling ligt binnen de systematiek van het LAP een mLCA-vergelijking van de mogelijke verwerkingsvormen voor de hand. Dit is geen onderdeel van het MER en wordt zo nodig aanvullend apart uitgevoerd. De analyse in het MER ligt op een abstractieniveau hoger en heeft vooral tot doel om gevoel te krijgen of het gebruik van het principe van voorkeursrecycling substantiële meerwaarde kan hebben voor de transitie naar een Circulaire Economie. Dit betekent tevens dat de uitkomst in het MER ook niet automatisch betekent dat voor de daarin al voorbeeld uitgewerkte stromen in CMP1 ook daadwerkelijk (direct) gestuurd gaat worden op een specifieke vorm van recycling.

VI. Minimumstandaard sectorplannen 1, 2, 9, 27 en 28; verbranden versus recycling + storten

Beschrijving van het onderwerp

Het LAP kent voor een aantal gevallen (dit betreft 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)) verbranden als minimum-

standaard met daarbij de beperking dat alternatieve vormen van verwerking niet zijn toegestaan wanneer dit leidt tot het storten van residuen/deelfracties. De reden voor deze al lang bestaande beleidslijn is dat we niet willen dat uit deze afvalstroom een relatief kleine hoeveelheid brandbaar materiaal wordt afgescheiden waarna een flink resterend deel vervolgens moet worden gestort. Dan wordt de voorkeur gegeven aan integrale verbanding met terugwinning van energie.

Met de toenemende aandacht voor de circulaire economie 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. Bij aanpassen van het huidige beleid is wel behoefte aan een zekere objectieve maat om te bepalen wanneer een bepaalde mate van storten nog acceptabel is. Vinden we 1% recycling en 99% stort al beter dan 100% verbranden? Of moet het minimaal 50% recycling zijn? Of hangt dit af van de componenten die worden gerecycled? In het MER worden diverse alternatieven vergeleken om dit vorm te geven.

Het beleidsvoornemen voor dit onderwerp is kaderstellend, omdat het bepalend is welke bewerkingshandelingen voor de betreffende afvalstromen wel of niet kunnen worden toegestaan.

Te beschouwen alternatieven

Voor dit onderwerp wordt gezocht naar een manier om de huidige beleidslijn, waarbij storten niet is toegestaan, te vervangen door een lijn waarin enige mate van storten wel mogelijk is wanneer recycling met een te storten residu in de plaats komt van integraal verbranden. De volgende alternatieven worden in het MER met elkaar vergeleken:

VI.a. Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)

In het huidige beleid houden we voor de genoemde stromen (zie voetnoot 10) overeind dat alternatieven voor verbranden niet mogen leiden tot enige mate van storten. Ook het Besluit stortplaatsen en stortverboden (bssa) blijft op dit punt ongewijzigd.

VI.b. In de minimumstandaard voor de hiervoor genoemde afvalstromen komt een bij die stroom specifieke stroom horend percentage van materiaal dat over de hele keten heen maximaal mag worden gestort indien de rest van de afvalstof (grotendeels) hoogwaardiger wordt verwerkt dan verbranden.

In het verleden is op basis van meerdere – op LCA-gebaseerde – studies¹⁰ geprobeerd om tot een criterium te komen. Uiteindelijk heeft dat geleid tot een voorstel om te komen tot onder meer 10% maximaal (en over de hele keten) te storten residu voor huishoudelijk restafval (fijn en grof) en 5% voor bijvoorbeeld veegvuil en gemengd bouw- en sloopafval (met wat nuances zoals altijd af te scheiden metalen en discussie over de onderbouwing van deze percentages bij afval met relatief veel kunststof). Of deze optie zich ook goed laat vertalen naar het bssa is een aandachtspunt.

VI.c. Voor hiervoor genoemde afvalstromen komt in de minimumstandaard eenzelfde vast percentage dat over de hele keten heen maximaal mag worden gestort bij een verwerking gericht op recycling.

Ten tijde van LAP1 hanteerden we de benadering dat storten + verbranden in massa maximaal evenveel stort mocht opleveren dan integraal verbranden. Op basis van de omvang bij verbranding overblijvende te storten verbrandingsresiduen leidde dat tot een grenswaarde van maximaal 5% te storten sorteeresidu. Die 5% kan nu nog verfijnd worden omdat tegenwoordig 15% van de bodemas mag worden gestort (we komen dan ruwweg op een grens van maximaal 9 of 10% storten). Ook hier is een vertaling naar het bssa een aandachtspunt.

VI.d. Er wordt gestuurd via tarieven (= alternatief 3 [a, b en c]).

Met de juiste tarieven voor storten en verbranden zou de markt zelf regelen dat alleen het minimale wordt gestort. Hiervoor kunnen meerdere instrumenten worden ingezet wat leidt tot meerdere sub-alternatieven

- [a] Inzet van de Wbm is een mogelijk instrument.
- [b] Een risico van te sterke tariefsturing op het residu is dat partijen meer verontreinigingen in het recycalaat laten zitten om zo het te storten residu zo klein mogelijk te krijgen (perverse prikkel met kwaliteitsverlies van het recycalaat tot gevolg). Om deze perverse prikkel weg te nemen is een optie om niet het storten van residu te belasten maar om juist inzet van recycalaat te stimuleren; gedacht kan worden aan bijvoorbeeld laag btw op secundaire grondstoffen.

Omdat hogere tarieven voor verwerking van residu ook de concurrentiepositie van recycalaat ten opzichte van primair materiaal kunnen benadelen (denk met name aan ingezamelde monostromen waar bij de opwerking

ook altijd nog uitval optreedt) wordt ook nog gekeken naar sub-alternatief

- [c] Het meer aantrekkelijk maken van de productie van recycalaat door het belasten van gebruik van primaire grondstoffen.

Omdat binnen dit alternatief – afhankelijk van het in te zetten instrument - meerdere sub-alternatieven denkbaar zijn, is onderdeel van het MER ook om genoemde sub-alternatieven uitgebreid verder te verkennen, voors- en tegens op een rij te zetten en mogelijk meer specifieke uitvoeringsvormen te formuleren en op haalbaarheid te schatten. Ook wordt een inschatting gemaakt van de benodigde tarieven (Wbm, grondstofheffing, btw) om dit alternatief effectief te laten zijn. Bij sub-alternatief [c] worden ook internationale aspecten betrokken (voor bepaalde primaire materialen is een grondstoffenheffing op nationaal niveau meer denkbaar dan voor andere).

VI.e. Eisen aan het sorteerproces

Er wordt vastgelegd welke componenten in ieder geval moeten worden gesorteerd. Een installatie die dat goed doet mag residu dat niet brandbaar is afvoeren naar de stort. Om te borgen dat het sorteren ook echt intensief gebeurt kan worden gedacht aan het certificeren van sorteerinstallaties. In het LAP kennen we voor gemengd bouw- en sloopafval al een minimumstandaard die in deze richting gaat. Daarnaast ligt hier een parallel met de lopende studies naar het instellen van een mogelijk verbrandingsverbod.

VI.f. combinatie van de alternatieven VI.d en VI.e

Hier wordt gekeken naar een laag Wbm-tarief (alternatief VI.d) voor residu van een goed sorterende installatie (alternatief VI.e).

Specifieke aspecten

In een aantal van de alternatieven is de specifieke uitwerking in meer of mindere mate afhankelijk van de materiaalstroom waar het om gaat. Dit speelt bijvoorbeeld voor alternatief VI.b (waar het al aandacht heeft gehad in eerder studies), maar mogelijk ook voor de alternatieven VI.e en VI.f. In aanvulling op de score van de alternatieven al uitgangspunt aan de aspecten van paragraaf 7 wordt in het MER expliciet aandacht besteed aan de mate waarin de beoordeling van een alternatief afhangt van de materiaalstroom waar het om gaat en wat de bandbreedte in de beoordeling daardoor is.

¹⁰ - STORTBEOORDELING VOOR LAP3, Voorstel beoordelingsmethoden en toetsing aan de hand van indicatieve LCA's, SGS Search, 26 november 2017

- UITWERKING OCCUPATION, DUMP SITE, Voorstel stortbeoordelingsmethode voor LAP3 en toetsing aan de hand van indicatieve LCA's, SGS Search, 11 januari 2019

7 Te onderzoeken milieuaspecten in het MER

Uitgangspunten

Het uitgangspunt is dat de alternatieven worden onderzocht op hun bijdrage aan de doelstellingen van de kaderrichtlijn afvalstoffen (vermindering van het gebruik van hulpbronnen enerzijds en het minimaliseren van negatieve gevolgen van het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu) en hun bijdrage aan het klimaatbeleid. Om een beeld te krijgen van de eventuele impact van alternatieven op de economie wordt tevens gescoord op het effect op kosten voor de Nederlandse samenleving. Tot slot is van belang of een alternatief ook in praktijk kan werken en niet slechts een papieren oplossing is, waartoe ook wordt gekeken naar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Het betreft hier een MER voor een beleidsplan en niet voor een concreet initiatief voor het verwerken van afval. Dat betekent dat de effecten waarop wordt getoetst op een hoger abstractieniveau liggen dan in een project-MER. Er wordt dus getoetst aan effecten op het systeem als geheel en typisch lokale effecten als geluid, ruimtegebruik en verkeers-aantrekkende werking blijven daarom buiten beschouwing.

Te onderzoeken effecten

Op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten hebben we de keuze gemaakt dat de alternatieven worden onderzocht op de volgende effecten:

- efficiënt gebruik van hernieuwbare hulpbronnen
- stimuleren van hoogwaardige verwerking van afvalstoffen
- bijdragen aan het sluiten van materiaalkringlopen
- bijdragen aan het beperken van storten/verbranden
- de emissie van broeikasgassen
- effect op stikstofdepositie
- effect op de kwaliteit van secundaire materialen, ook bij een eventueel volgende recyclingcyclus
- effect op het vermijden van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu door de verspreiding van schadelijke stoffen
- uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid
- kosten voor de Nederlandse samenleving

Wijze van beoordelen van effecten

De effecten worden in beginsel kwalitatief in beeld gebracht. Hierbij wordt de volgende klassen gehanteerd:

Betekenis	
++	zeker en substantieel positief effect
+	vermoedelijk en/of beperkt positief effect
0	neutraal effect
-	vermoedelijk en/of beperkt negatief effect
--	zeker en substantieel negatief effect

Nadere kanttekeningen bij de wijze van beoordelen van effecten

- Voor ieder te beoordelen alternatief is het geformuleerde nulalternatief de referentie.
- Voor iedere combinatie van een te beoordelen alternatief en een milieueffect wordt de gekozen score toegelicht en gemotiveerd. Daar waar mogelijk wordt in deze onderbouwing tevens een indicatieve kwantificering van het effect opgenomen en gemotiveerd. Denk hierbij in ieder geval (niet limitatief bedoeld) aan
 - de beperking in CO₂-equivalenten,
 - de totale meerkosten in M€ bij de kosten, en
 - de hoeveelheid meer of minder storten/verbranden in Mtonnen per jaar
- Bij de bijdrage aan het beperken van klimaatverandering is minder uitstoot van CO₂-equivalenten positief en meer uitstoot negatief. Hetzelfde geldt voor kosten en storten/verbranden; minder is positief en meer is negatief.
- Voor alle onderwerpen in het MER wordt bij de bespreking van de resultaten in gegaan op eventuele verschillen op de korte en de lange termijn. Waar deze verschillen er zijn wordt ingegaan op de betekenis hiervan voor de conclusies.
- Voor het beoordelen zijn de effecten binnen Nederland uitgangspunt voor de score. Effecten in het buitenland worden waar relevant in de onderbouwing/motivering besproken.
- De te onderzoeken effecten zijn niet altijd geheel los van elkaar te zien. Echter de mate van verwevenheid verschilt per in het MER uit te werken onderwerp¹¹. Om die reden zijn de genoemde effecten toch alle apart opgevoerd. Bij de uitwerking in het MER wordt per onderwerp ingegaan op de mate waarin een tweetal effecten eigenlijk twee keerzijden zijn van eenzelfde medaille en niet geheel los van elkaar kunnen worden gezien.

¹¹ Zo is het effect "bijdragen aan het beperken van storten/verbranden" bij de onderwerpen "Immobilisatie binnen de CE" en "ZZS-beleid" mogelijk omgekeerde gerelateerd aan het effect "meer kwaliteit van secundaire grondstoffen" maar ontbreekt deze directe (omgekeerde) relatie tussen deze 2 effecten bij het onderwerp "Minimumstandaard; verbranden versus recycling + storten".

Colofon

Projectnaam: NRD voor het planMER voor het Circulair
Materialenplan 1.0
Versie: Definitief
Initiatiefnemer: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat Generaal Milieu en
Internationaal, Directie Duurzame
Leefomgeving en Circulaire Economie
Rijnstraat 8, Den Haag

Dit is een uitgave van
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

April 2022