



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Notitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de Milieueffectrapportage voor het Circulair Materialenplan 1.0

Reactienota zienswijzen

Colofon

Projectnaam	Reactienota zienswijzen – NRD ten behoeve van de Milieueffectrapportage voor het Circulair Materialenplan
Versie	Definitief
Initiatiefnemer	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat Directoraat Generaal Milieu en Internationaal, Directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie Rijnstraat 8, Den Haag
Datum	Januari 2023

Inhoud

1. Inleiding	4
2. Reacties op de NRD of het CMP in het algemeen	6
2.1 Ambitieniveau van het CMP	6
2.2 Status NRD en CMP	7
2.3 Juridische kaders van het CMP	7
2.4 Positionering van het CMP ten opzichte van andere beleidskaders	8
2.5 Stellen van afval- of circulariteitsdoelen	8
2.6 Evalueren van afval- of materialenbeleid / materialenanalyse	9
2.7 Rol afvalstoffenbeheer voor circulaire economie	9
2.8 Ketenplannen	10
2.9 Besluitvormingsprocessen CMP	11
2.10 Uitvoering MER	11
2.11 Planning CMP1	11
2.12 Overig	12
3. Reacties op de onderwerpen en de te beschouwen alternatieven in de NRD	13
3.1 Immobilisatie	13
3.2 Zorgstoffen	14
3.3 Import/export, terugvoer van residu	14
3.4 Minimumstandaard algemeen; stimuleren koplopers	15
3.5 Minimumstandaard algemeen; onderscheid maken tussen vormen van recycling	16
3.6 Minimumstandaard sectorplannen; verbranden versus recycling + storten	16
4. Reacties op de te onderzoeken milieuaspecten	18
Bijlage A. Aangepaste teksten voor de inhoud van het MER	19

1 Inleiding

Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) omvat het beleid voor het Nederlandse afvalbeheer. Het heeft betrekking op alle handelingen met afvalstoffen in de keten. Het streven is dat het LAP op 1 januari 2025 wordt opgevolgd door het Circulair Materialenplan (CMP). Met het CMP beogen we het huidige LAP meer toe te snijden op de transitie naar een circulaire economie.

Naast goed afvalbeheer zoals neergelegd in het LAP, willen we in het CMP inzetten op 1) meer aandacht voor de hogere treden in de afvalhiërarchie door onder andere het ontwikkelen van ketenplannen en een handreiking preventie, 2) een stevigere juridische basis door de afwijkingsprocedure vast te leggen in de wet en 3) bedrijven die nieuwe technieken ontwikkelen voor hoogwaardige verwerking meer ondersteunen door de systematiek van de minimumstandaard aan te passen.

Voor de overgang van het LAP naar het CMP wordt een milieueffectrapportage (MER) opgesteld. Conform het Besluit milieueffectenrapportage (Besluit m.e.r.) vallen enkele potentiële beleidskeuzes die met het CMP worden beoogd onder de MER-plicht voor zover deze nieuw en kaderstellend zijn. Hiervoor is begin 2022 een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) opgesteld. In de NRD worden de beleidsintenties beschreven die worden onderzocht in het MER.

De m.e.r.-procedure

De m.e.r.-procedure heeft als hoofddoel het milieubelang volwaardig te laten meewegen bij de voorbereiding en vaststelling van plannen en besluiten. De m.e.r.-procedure brengt de milieueffecten van een plan in beeld, waaronder de gevolgen van beschreven alternatieven, en ondersteunt zo bij het maken van beleidskeuzes. De verwachte gevolgen voor het milieu worden beschreven in het milieueffectrapport (MER).

Voor de m.e.r.-procedure voor het CMP wordt een drietal fasen doorlopen, 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.) is voorgelegd.
2. Het op basis van de NRD uit te voeren onderzoek waarvan de resultaten worden beschreven in een milieueffectrapport.
3. Het milieueffectenrapport dat ter algemene inzage en aan de Commissie m.e.r wordt voorgelegd.

De NRD markeert de start van de m.e.r.-procedure. Begin 2022 is een NRD voor het CMP opgesteld waarin de beleidsintenties zijn beschreven die worden onderzocht in het MER. De NRD heeft vervolgens ter inzage gelegen met als doel betrokkenen en belanghebbenden te raadplegen. Waar nodig zijn reacties verwerkt en deze worden meegenomen in het uit te voeren onderzoek. De eerste fase van de m.e.r.-procedure wordt met de publicatie van deze reactienota afgerond.

Inzage en advies

De NRD heeft van 25 mei 2022 tot en met 5 juli 2022 ter inzage gelegen. De inspraakperiode is op 24 mei 2022 aangekondigd in De Volkskrant. Tijdens de inspraakperiode zijn van 30 insprekers reacties ontvangen. Parallel is er advies

gevraagd aan de Commissie m.e.r. Dit heeft geleid tot een advies rapport dat op 4 oktober 2022 is gepubliceerd op [Adviezen - Commissiemer.nl](#).

In deze reactienota worden de inspraakreacties op hoofdlijnen besproken en vervolgens beantwoord. De vragen en opmerkingen uit de inspraakperiode en uit het advies van de Commissie m.e.r. zijn gebundeld en worden in deze reactienota gelijktijdig beantwoord.

In hoofdstuk 1 tot en met 3 zijn de hoofdlijnen van de inspraakreacties opgenomen. Hoofdstuk 1 bevat de reacties die gingen over de NRD of het CMP in algemene zin. Hoofdstuk 2 gaat in op de reacties over de onderwerpen en te beschouwen alternatieven uit de NRD. In hoofdstuk 3 worden reacties behandeld die in gingen op de te onderzoeken milieuaspecten. Bijlage A bevat tot slot de nieuwe teksten voor de NRD die onderzocht worden in het MER. Hierin zijn de wijzigingen die naar aanleiding van de inspraakreacties hebben plaatsgevonden verwerkt.

2 Reacties op de NRD of het CMP in het algemeen

2.1 Ambitieniveau van het CMP

Diverse insprekers merken op dat de onderwerpen uit de NRD nog volledig over de achterkant van de materiaalketen gaan. Ze vragen zich af wat de motivatie voor de keuze voor deze onderwerpen is. De partijen geven aan dat het CMP breder getrokken dient te worden met meer aandacht voor de voorkant van de keten. Zuiver kijkend naar de onderwerpen uit de NRD lijkt het CMP1 slechts een bijstelling van LAP3 te zijn.

De onderwerpen in de NRD zijn gekozen op basis van de criteria van de m.e.r.-procedure uit het Besluit m.e.r.:

- Het betreft onderwerpen waarvoor het CMP (mogelijk) **kaderstellend** zal zijn.
- 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**.

Beleid zoals vastgelegd in het LAP, en straks mogelijk in het CMP, is kaderstellend wanneer het bedoeld is door te werken in besluiten van bevoegd gezag. Denk aan de minimumstandaard die gebruikt wordt als toetsingskader voor vergunningverlening. Hier is een wettelijke grondslag voor nodig, bijvoorbeeld in de Wet milieubeheer (Wm). Het CMP bevat echter ook (veel) informatie over afvalbeheer dat niet bindend is voor bevoegd gezag. Denk hierbij aan toelichtende teksten, handreikingen en verwijzingen naar andere relevante informatie. Daarmee geeft het CMP invulling aan de functie van gebruikersgids of naslagwerk voor alle relevante betrokkenen.

Op basis van de bovengenoemde criteria worden sommige nieuwe onderwerpen in het CMP1, die gaan over de voorkant van de keten, voor deze m.e.r.-procedure dan ook niet meegenomen. Denk hierbij aan de handreiking preventie die vergunningverleners de handvatten biedt om bij een vergunningaanvraag met bedrijven het gesprek aan te gaan over preventiemogelijkheden of aan een overzicht van de beschikbare informatie over wet- en regelgeving voor reparatie. De handreiking preventie en het onderwerp reparatie zijn nieuw in het CMP1 ten opzichte van het LAP maar zullen niet kaderstellend zijn. Medeoverheden, omgevingsdiensten en bedrijven zullen eerst ervaring met het gebruik ervan op willen doen, voordat mogelijk de vraag speelt of een handreiking een bindend karakter dient te krijgen. De gekozen onderwerpen in dit NRD hebben daarom voornamelijk betrekking op de meer klassieke afvalonderwerpen waarvan verwacht wordt dat deze wél kaderstellend zijn en waarin wijzigingen worden voorzien met grote impact die bij zullen dragen aan de circulaire economie. De inhoud van de NRD is daarmee dus niet uitputtend voor de beoogde inhoud van het CMP1. In het CMP1 wordt de reikwijdte van het LAP wel degelijk uitgebreid naar de voorkant van de keten. Nu het CMP1 voor deze onderwerpen niet kaderstellend zal zijn voor de gebruikers, zijn ze niet opgenomen in de NRD.

2.2 Status NRD en CMP

Uit diverse reacties blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de status van de NRD. Een aantal partijen vroeg zich af of dit al een wijziging van beleid betreft.

Dit is niet het geval. De NRD is een stap in het proces richting het CMP1, maar is zelf geen onderdeel van het CMP1. Het bevat mogelijke beleidswijzigingen die in het MER verder onderzocht zullen worden. Het MER draagt bij aan de beleidsvorming die uiteindelijk kan uitmonden in beleid dat wordt opgenomen in het CMP. De NRD vormt daarom het startpunt voor het onderzoek om de milieugevolgen van de opgenomen mogelijke beleidswijzigingen in kaart te brengen. Het is mogelijk dat op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een beleidsvoornemen niet verder wordt uitgewerkt of er gekozen wordt voor een andersoortige uitwerking dan in het MER. Kortom, de NRD beschrijft mogelijke beleidsintenties die worden onderzocht, maar waarvan op voorhand niet duidelijk is of deze intenties uiteindelijk ook tot nieuw of aangepast beleid zullen leiden. Waar dit het geval is, worden deze onderwerpen opgenomen in het CMP1.

Uit een aantal reacties bleek ook dat er onduidelijkheid bestaat over wat de overgang naar het CMP1 betekent voor de bestaande onderdelen in het LAP. Daarbij kwam ook de roep om begrippen die nieuw zijn in het CMP1, ten opzichte van het LAP3, helder te definiëren.

Net als het LAP3 bevat het CMP straks het overzicht van het afvalbeheer in Nederland; het is daarmee een volledig plan en bevat in principe alle onderwerpen die in het LAP3 ook zijn opgenomen. Vorm en inhoud kunnen echter verschillen. Met het CMP zal, net als met het LAP, ook uitvoering gegeven worden aan de Europese verplichting uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) om een afvalbeheerplan op te stellen. Voor de overgang naar het CMP wordt er een afweging gemaakt welke informatie uit het LAP3 behouden dient te blijven en in welke vorm. Indien nodig wordt de informatie geactualiseerd en daarna meegenomen in het CMP1. Daarnaast wordt er nagedacht over de indeling van bijvoorbeeld de sectorplannen en of alle sectorplannen uit LAP3 wel als apart plan moeten terugkomen in het CMP1. Bij sommige sectorplannen is de onderlinge afbakening namelijk onduidelijk, waardoor zij mogelijk beter samengevoegd kunnen worden. Andere sectorplannen betreffen stromen die in Nederland niet of nauwelijks nog vrijkomen en daardoor mogelijk niet meer nodig zijn. Nieuwe begrippen in het CMP1 worden waar nodig gedefinieerd.

2.3 Juridische kaders van het CMP

Een reactie betrof de vraag waar verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor het CMP1 worden vastgelegd. Daarnaast was er een vraag over hoe het CMP1 doorwerkt in vervolgbesluiten.

Het LAP, en straks het CMP, is zelf geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in de besluitvorming van een bestuursorgaan. Op grond van artikel 10.14 van de Wm moet ieder bestuursorgaan die een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen uitoefent rekening houden met het LAP. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen of het opstellen van lokale regelgeving op het gebied van afvalstoffen.

De wettelijke grondslag van het eerste CMP blijft gelijk aan die van het LAP. Dat betekent dat delen van het CMP1 die doorwerken gaan over het materiaal wanneer

deze de afvalfase al heeft bereikt. De delen uit het CMP1 die gaan over de voorkant van de keten zijn daarom toelichtende, informerende en ondersteunende teksten. Denk aan teksten die een toelichting geven op wet- en regelgeving die een circulaire economie ondersteunen, die informatie verschaffen over de ontwikkelingen van belang voor circulariteit, of teksten die het bevoegd gezag van ondersteuning voorzien door middel van voorbeelden en handvatten voor de praktijk. Deze teksten zullen nog geen beleid bevatten waar de bevoegde gezagen rekening mee moeten houden, maar waar ze wel hun voordeel mee kunnen doen en die richting kunnen geven. Wel kan het dat in deze teksten wordt verwezen naar geldende wetgeving.

De kennis die met deze toelichtende, informerende en ondersteunende teksten wordt gedeeld is bedoeld ter stimulering van de transitie naar een circulaire economie. De juridische status van de betreffende teksten zal in het CMP duidelijk worden gemaakt. Als ervaring is opgedaan in de praktijk met de nieuwe onderwerpen, kan in een latere fase worden bezien of er mogelijk uitbreiding van de wettelijk grondslag van het CMP voor meer dan alleen afvalstoffen noodzakelijk is. Dit vergt een aanpassing van de Wm.

2.4 Positionering van het CMP ten opzichte van andere beleidskaders

Diverse reacties betroffen vragen over de positionering van het CMP ten opzichte van andere beleidskaders. Er werd aangegeven dat onduidelijk is wat de positie is van het CMP ten opzichte van bijvoorbeeld het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) of het Nationaal Milieuprogramma (NMP). Daarnaast werd er gewezen op het belang van goede afstemming en coördinatie tussen alle ambities en plannen met daarbij oog voor de Europese context.

In het NMP wordt de route naar een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050 beschreven. Het structureert en borgt het milieubeleid voor de lange termijn. Het NMP richt zich op drie onderwerpen: gezonde leefomgeving, vitale ecosystemen en een duurzame, circulaire economie. Het beleid voor de transitie naar een circulaire economie wordt verder uitgewerkt in het NPCE. Hierin is de kabinetsvisie voor de circulaire economie opgenomen, worden doelen gesteld en zijn zowel generieke als (product)specifieke maatregelen opgenomen. Het CMP is het leidend kader voor bedrijven en overheden voor het omgaan met materialen en afvalstoffen in de transitie naar de circulaire economie. In het CMP wordt beleid concreet gemaakt en vertaald naar de praktijk voor de gebruikers. Net als het LAP zal straks het CMP de brug zijn tussen beleid en de uitvoering.

Het onderscheid tussen het CMP en andere beleidskaders van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zit vooral in het feit dat het CMP voortvloeit uit Europese regelgeving, specifiek gaat over de omgang met materialen, praktisch is ingestoken en doorwerkt naar de praktijk. Goede afstemming en coördinatie tussen de verschillende beleidskaders en het CMP heeft onze aandacht. Wat betreft de Europese context, wordt nieuwe wetgeving van de Europese Unie verwerkt in het CMP zodra dit leidt tot aangepast nationaal beleid en leidt tot wijzigingen in de uitvoering. Met het CMP wordt tevens uitvoering gegeven aan de Europese verplichting uit de Kra om een afvalbeheerplan op te stellen.

2.5 Stellen van afval- of circulariteitsdoelen

Door de insprekers werd geadviseerd om in het MER ambities en doelen voor afvalbeheer en circulariteit te stellen.

Het CMP geeft, net zoals het LAP, een overzicht van het Nederlandse beleid op afvalstoffenbeheer, maar dan met meer aandacht voor de voorkant van de keten. Het CMP bevat doelen die zijn overgenomen uit andere plannen, programma's of wetgeving als deze specifiek aan materiaalstromen gekoppeld kunnen worden. Het CMP legt vervolgens vanuit de informatiefunctie de link tussen beleid en de uitvoering door een overzicht over en toelichting op wetgeving te geven voor de specifieke stromen.

2.6 Evalueren van afval- of materialenbeleid / materialenanalyse

Een reactie betrof het advies om in het MER een analyse op te nemen van de trends en prognoses voor de verschillende materiaalstromen, hoe deze verwerkt worden en wat hier de milieugevolgen van zijn. Er wordt ook voorgesteld om in het MER een aanzet te doen tot een monitoring- en evaluatieprogramma voor het CMP1. Daarnaast wordt er geadviseerd het LAP3 te evalueren.

Het is een verplichting uit de Kra om in een afvalbeheerplan informatie te geven over het te verwachten afvalaanbod en afvalbeheer van de komende jaren. Voor LAP3 is een prognose opgesteld waarin de verwachtingen zijn opgenomen over de omvang, de samenstelling en het beheer van het afval dat naar verwachting gedurende de planperiode van het LAP ontstaat. Daarbij is rekening gehouden met het afvalbeheer zoals dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden. Een dergelijke prognose wordt ook onderdeel van het CMP. Uit de prognose zelf volgen geen milieueffecten, waardoor deze niet wordt meegenomen in het MER.

Om het beleid in het CMP te kunnen evalueren, en om een eventuele bijstelling te kunnen onderbouwen en legitimeren, is het inderdaad noodzakelijk dat de uitvoering van het CMP wordt gemonitord. Echter, het is goed om te benadrukken dat het CMP niet het enige instrument is in de transitie naar de circulaire economie. Voor het monitoren van het afvalbeleid in Nederland bestaan diverse andere instrumenten. Rijkswaterstaat beheert de Nederlandse monitoringsgegevens over afval en maakt de gegevens die samen met of geheel door andere organisaties worden verzameld beschikbaar in verschillende rapportages. Denk aan de rapportage 'Nederlands Afval In Cijfers' of aan de rapportages van de Werkgroep Afvalregistratie (WAR). Hier worden de gegevens die benodigd zijn voor het monitoren van het CMP uitgehaald. Deze voorbeelden betreffen wel primair het monitoren van de afvalfase van materialen. Momenteel loopt er een traject om de ook de monitoring van de circulaire economie in bredere zin meer handen en voeten te geven. Dit valt echter buiten de reikwijdte van het CMP.

Aan de evaluatie van LAP3 is invulling gegeven door middel van de stakeholdersenquête die in 2021 is afgenomen. Via de enquête is om inbreng gevraagd van bedrijven en overheden voor zowel een evaluatie van het LAP als voor de ontwikkeling van het CMP. Daarnaast is het CMP een dynamisch document, waarbij stakeholders doorlopend worden betrokken en geconsulteerd. Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij elke beleidsontwikkeling, al dan niet landend in het CMP, sprake is van de betrokkenheid van gebruikers.

2.7 Rol afvalstoffenbeheer voor circulaire economie

Een reactie betrof de vraag welke rol afvalstoffenbeheer speelt bij het circulair maken van de Nederlandse economie.

De fasen in een circulaire kringloop kunnen grofweg worden verdeeld in vier hoofdcategorieën: minder consumeren, beter ontwerpen, langer gebruiken en hoogwaardig verwerken. Als een product of materiaal wordt weggegooid of afgedankt, hebben we het over afval. Zodra een materiaal deze fase heeft bereikt speelt hoogwaardige verwerking (afvalstoffenbeheer) een belangrijke rol. In een goed werkende circulaire economie kan afval steeds vaker opnieuw worden gebruikt; het wordt in de economie gehouden. Om een materiaal opnieuw te kunnen gebruiken is het belangrijk dat een materiaal zo goed en hoogwaardig mogelijk wordt verwerkt. Het LAP, en straks het CMP, beschrijft de algemene wijze van afvalstoffenbeheer en voor specifieke materialen in het bijzonder wat de minimumstandaard van verwerking is, waarbij we nog meer de nadruk leggen op de hoogwaardige verwerking.

2.8 Ketenplannen

Uit de reacties kwam een aantal vragen en opmerkingen over de ketenplannen voor het CMP. Ten eerste werd geadviseerd in het MER een aantal uitgewerkte ketenplannen mee te nemen.

Ketenplannen zijn een nieuwe versie van de huidige sectorplannen uit het LAP. In deze sectorplannen is het beleid voor specifieke afvalstromen opgenomen. Denk aan afgedankte autobanden, bodemassen of kwikhoudend afval. Deze sectorplannen gaan alleen over de verwerking van het materiaal in de afvalfase en over de import/export van afval. Maar in het CMP gaan we een stapje verder. Een aantal sectorplannen vormen we om tot ketenplannen, waarbij we de gehele keten van de materiaalstromen beschrijven: van preventie tot en met de afvalfase. Een ketenplan geeft zo een compleet overzicht van al het beleid over een bepaalde materiaalstroom. Echter, zoals eerder bij de beantwoording van vragen over het ambitieniveau van het CMP en de status van de NRD benoemd, zit het bindende deel van een ketenplan aan het eind, wanneer een materiaal al de afvalfase heeft bereikt. Dat is het onderdeel dat ook al in de huidige sectorplannen zit en niet nieuw is. Daarom is er voor gekozen de ketenplannen zelf niet als specifiek onderwerp mee te nemen in het MER.

Dit betekent niet dat er geen ruimte voor inspraak op de ketenplannen wordt geboden. De ketenplannen die gereed zijn (zie reactie op de volgende vraag) komen tegelijk met het ontwerp CMP begin 2024 in de inspraak te liggen. Daarnaast wordt er momenteel, bij de ontwikkeling van de ketenplannen, al veel met stakeholders gesproken.

Ten tweede werd er gevraagd naar de motivatie voor de gekozen prioritaire materiaalstromen en werd er een aantal nieuwe materiaalstromen voorgesteld. De insprekers vroegen ook naar de planning en prioritering van het opstellen van deze en volgende ketenplannen.

Er is gekozen voor zes prioritaire stromen: hout, papier en karton, textiel, zonnepanelen, kunstgras en beton. Er is voor CMP1 gekozen voor deze 6 stromen omdat:

- Deze zich lenen voor uitwerking in een ketenplan en het circulair maken van de keten.
- Er voor deze stromen maatschappelijke en politieke aandacht is.
- Er voor deze stromen sprake is van een zekere omvang of volume.

- Er voor deze stromen aangesloten kan worden bij reeds ingezette beleidsontwikkelingen.

Voor het CMP1 is het nog niet mogelijk om elk sectorplan uit het LAP om te zetten naar een uitgewerkt ketenplan. Er staan 80 sectorplannen in het LAP en het omzetten naar een ketenplan kost tijd. Met het oog op deze vier voorwaarden is ervoor gekozen voor CMP1 op de bovenstaande zes stromen te focussen en hiermee te starten. In de verdere uitwerking van het CMP worden alle sectorplannen bekeken en wordt er bepaald welke andere stromen zich lenen voor een uitgewerkt ketenplan. Dit zal dan in tussentijdse aanpassingen van CMP1 of in CMP2 terecht komen.

Ten derde was er een vraag wat de ketenplannen gaan betekenen voor de status van de huidige sectorplannen.

Het feit dat er zes ketenplannen in het CMP1 komen betekent niet dat de huidige sectorplannen komen te vervallen. Zoals hierboven aangegeven starten we met zes ketenplannen. Mocht het haalbaar zijn in de planning dan bezien we ook of er voor andere materiaalstromen een ketenplan kan worden opgesteld. Voor de overige sectorplannen uit het LAP die nog niet in CMP1 in de vorm van een ketenplan worden omgezet, geldt dat deze waar nodig geactualiseerd worden. De informatie uit deze sectorplannen zal ook een plek krijgen in het CMP, maar in een andere vorm.

2.9 Besluitvormingsprocessen CMP

Er is gevraagd naar de besluitvormingsprocessen die voor het CMP doorlopen worden.

Zoals eerder toegelicht is bij de opstelling van het CMP een groot aantal stakeholders betrokken. Hun inbreng nemen we mee in de ontwikkeling van het CMP, die ook na de oplevering van het eerste CMP door loopt. Daarnaast doorloopt het CMP een formele inspraak procedure. Deze start in 2024. De start van de inspraakprocedure met het ontwerp CMP wordt meegedeeld aan het leden van de Eerste en Tweede kamer. De reacties worden verwerkt waarna de leden van de Staten-Generaal het definitieve CMP ontvangen, inclusief een toelichting op de verwerking van de inspraakreacties. De verwachting is dat het CMP dan 1 januari 2025 in werking treedt, met in acht neming van de Europese regels ten aanzien van notificatie.

2.10 Uitvoering MER

Een aantal reacties betrof het advies om in het MER veel aandacht te besteden aan de samenvatting en om bij het uitvoeren van het MER diverse stakeholders te betrekken (ILT, bevoegde gezagen, relevante brancheorganisaties, etc.).

Deze aanbevelingen nemen wij mee bij de uitvoering van het MER.

2.11 Planning CMP1

Er wordt door partijen gevraagd naar de planning en looptijd van het CMP1.

Het streven is om het CMP in 2024 in de inspraak te brengen en op 1 januari 2025 in werking te laten treden. Het CMP is echter een dynamisch document, waarbij we relevante beleidsmatige of uitvoeringstechnische ontwikkelingen met het oog op de circulaire economie tijdig in het CMP willen verwerken. Denk bijvoorbeeld aan het maken van ketenplannen voor andere materiaalstromen dan de zes die in het CMP1 worden opgenomen. Dit voortschrijdend inzicht maakt dat wanneer CMP1 in werking treedt er ook al gestart is met het traject om te komen tot een eerste wijziging.

2.12 Overig

Een aantal reacties betrof suggesties voor onderwerpen die buiten de reikwijdte van een plan als het CMP of het MER vallen en daarom niet hebben geleid tot aanpassingen.

Voorbeelden hiervan zijn suggesties om:

- *Via het CMP verbeteringen op het gebied van de einde-afval-status in te voeren. Bijvoorbeeld het aanpassen van de definitie, sneller iets niet-afval noemen, etc.*
- *In het CMP ruimte voor experimenten op te nemen.*
- *De combinatie producentenverantwoordelijkheid en de gemeentelijke zorgplicht te verbeteren.*
- *Een meldplicht voor kritieke grondstoffen in te voeren.*
- *De afzetmarkten voor secundaire grondstoffen te stimuleren.*
- *Te stoppen met het maken van onderscheid tussen afval door middel van de herkomst. Denk aan huishoudelijk afval en stedelijk afval.*
- *Met het CMP de hoeveelheid verpakkingsmaterialen te verminderen.*
- *Eisen te stellen aan de afvalstoffen die worden ingevoerd in AVI's, om zo de hoeveelheid bodemassen te beperken en de kwaliteit te verbeteren.*
- *De effecten van statiegeld op batterijen in het MER te betrekken.*

Een deel van deze suggesties gaan in op het algemene CE beleid waarbij we de indieners graag verwijzen naar het Nationaal Programma Circulaire Economie. Een ander deel vergt een wettelijke grondslag die het CMP niet heeft en waar het CMP dus ook niet over gaat. Zoals in de eerdere beantwoording is uitgelegd, kunnen aanpassingen in wet- en regelgeving elders, wel leiden tot het opnemen van relevante informatie over deze aanpassingen. Opname in het CMP zelf is dan niet het startpunt, maar een logisch gevolg van het wijzigen van andere kaders.

3 Reacties op de onderwerpen en de te beschouwen alternatieven in de NRD

3.1 Immobilisatie

In LAP3 wordt onderscheid gemaakt tussen [1] het vermengen van een materiaal met een bindmiddel om aanwezige verontreinigingen te binden en [2] het in functionele hoeveelheden inzetten van materialen die op zichzelf niet voldoen aan de eisen van Besluit bodemkwaliteit in een vormgegeven bouwstof. Meerdere insprekers waren van mening dat in de NRD sprake was van het oprekken van het begrip immobilisatie door deze twee varianten samen te behandelen.

Er is in het MER meer expliciet onderscheid gemaakt tussen “immobiliseren” enerzijds en “inzet als toeslagstof in vormgegeven bouwstoffen” anderzijds, ieder met zijn eigen in het MER te vergelijken beleidsopties. Zie voor de uitwerking bijlage A.

Er wordt volgens insprekers voorbij gegaan aan praktijkervaringen met reinigen. Specifiek wordt er op gewezen dat reinigen bijvoorbeeld kan leiden tot te lozen en te storten residuen of kan leiden tot (tijdelijke) extra uitloging.

In de manier waarop de beleidsopties in het MER worden vergeleken, wordt wel degelijk aandacht besteed aan mogelijke nadelige effecten zoals een te storten residu.

Om de insprekers tegemoet te komen, is er voor gekozen om meer expliciet op te nemen dat ook aan het effect van waswaters aandacht moet worden besteed. Zie ook hiervoor bijlage A.

Voor immobiliseren (niet voor inzet als toeslagstof) zou volgens een inspreker alleen toepassen in aangewezen (grootschalige) werken een extra beleidsvariant kunnen zijn. Eenzelfde opmerking is gemaakt over de informatieplicht voor immobilisaten die onder de Omgevingswet gaat gelden en voor de suggestie om immobilisatie mogelijk te laten zijn wanneer zeker is dat risico's in een tweede leven kunnen worden uitgesloten.

De gedane suggesties passen al in variant I.c van de NRD. Het is daarom niet als extra variant meegenomen, maar heeft wel geleid tot aanpassing van de toelichting van wat nu optie iA.c is geworden (zie bijlage A).

Gevraagd is om een verbod op het immobiliseren van ZZS-houdende materialen.

Er is voor gekozen dit niet als een aparte extra beleidsoptie mee te nemen, maar te verwerken in wat nu opties iA.d en iB.d zijn (zie bijlage A).

De overige reacties zijn niet overgenomen. *Dit betroffen reacties:*

- *Die vragen om een vergelijking met primaire materialen.*
- *Over het beperken van import van afvalstoffen die in eigen land vaak worden geïmmobiliseerd.*
- *Suggesties om ook het aanpassen van geldende normstelsels als alternatief in het MER mee te nemen.*

- *Voorstellen om het herintroduceren van de zogenaamde IBC-klasse als extra alternatief mee te nemen.*
- *Het voorstel om een lans te breken voor verdunnen tot onder de norm als alternatief voor immobiliseren.*
- *Het voorstel om lokale effecten mee te nemen.*

De eerste reactie valt buiten het bereik van het MER. De tweede, derde en vierde suggestie gaan in de praktijk om het wijzigen van wet- en regelgeving en liggen daarom buiten de reikwijdte van het CMP. Daar komt bij dat wet- en regelgeving een eigen evaluatie kent. Wat betreft de vierde reactie is er na een traject van meerdere jaren juist recentelijk afgestapt van de wettelijke mogelijkheid van IBC. Er is geen voornemen om IBC opnieuw te introduceren. De vijfde suggestie over het verdunnen tot onder de norm wordt door ons gezien als een ongewenste ontwikkeling en is daarom niet overgenomen. Ten slotte is het voorstel om lokale effecten mee te nemen te veel op detailniveau voor een plan-MER. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 4.

3.2 Zorgstoffen

Een aantal reacties heeft tot kleine tekstuele aanpassingen geleid in de vraagstelling voor het MER (zie bijlage A). Ook is het RIVM gevraagd advies uit te brengen over de afbakening van 'zorgstoffen' en over de vraag met welke afvalstoffen we in ieder geval rekening zouden moeten houden met het voorkomen van zorgstoffen niet zijnde ZZS.

Andere reacties hebben niet geleid tot aanpassingen voor het MER:

- *Suggesties om via het CMP te voorkomen dat bij productie in het buitenland zorgstoffen worden gebruikt die wij in Nederland ongewenst vinden of zelfs om via het CMP te komen tot een (internationaal) verbod van of aangepaste normering voor bepaalde ZZS.*
- *Het voorstel om via het CMP te zorgen dat bij het inzetten van producentverantwoordelijkheid meer aandacht aan ZZS wordt besteed.*
- *Suggesties voor het reguleren van hergebruik van producten met ZZS.*

Deze reacties betreffen aspecten die buiten de reikwijdte van een plan als het CMP vallen.

Een andere reactie betrof de stelling dat uitbreiden van het beleid naar alle zorgstoffen tot een onwerkbaar situatie voor recycling zou leiden.

De uitvoerbaarheid is juist een expliciet criterium waar de te onderzoeken beleidsalternatieven op worden gescoord. Deze reactie en vergelijkbare andere reacties lopen vooruit op een mogelijke uitkomst van het MER en hebben daarom ook niet geleid tot aanpassingen.

Ten slotte betroffen reacties:

- *Het voorstel om 0,1% als grenswaarde te hanteren.*
- *Het voorstel om een risicobenadering te hanteren.*

Deze voorstellen richten zich op bestaand LAP-beleid dat ongewijzigd zal gaan naar het CMP.

3.3 Import/export, terugvoer van residu

Alle reacties en suggesties bij dit onderwerp zijn meegenomen en hebben geleid tot een aantal wijzigingen. De wijzigingen die gemaakt zijn terug te vinden in bijlage A.

Een aantal reacties over dit onderwerp ging over de afbakening van het onderwerp. Denk aan het wel of niet meenemen van een overbrenging waarvoor de EVOA geen kennisgeving verplicht stelt.

Voor de afbakening van dit onderwerp zijn een aantal wijzigingen opgenomen in de tekst. Zie hiervoor bijlage A.

Andere reacties gingen over de verschillende effecten die de voorgenomen alternatieven kunnen hebben.

Een aantal van de effecten zijn specifiek toegevoegd aan de tekst, mits deze exclusief van toepassing waren op dit onderwerp. Voorbeelden zijn effecten op kosten van recycling of effecten op de emissie ten gevolge van transport. Voor de effecten die echter op alle onderwerpen van toepassing zullen zijn wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van de NRD, zie hiervoor bijlage A.

Er werd ook een aantal suggesties gedaan voor de uitwerking.

Het CMP dient te voldoen aan nationale en Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie. Dit beperkt de mogelijkheden om een aantal van de suggesties mee te nemen. Een voorbeeld is dat op basis van jurisprudentie de minimumstandaard, opgenomen in een sectorplan, niet direct als toetsingskader kan worden gebruikt voor verwerking in het buitenland.

3.4 Minimumstandaard algemeen; stimuleren van koplopers

Een aantal reacties ging over de flexibiliteit van het beleid.

Flexibiliteit van het huidige beleid is een terugkerend onderwerp. Het beleidsvoornemen om minimumstandaarden eerder op te hogen en zo van de minimumstandaard een meer flexibel en stimulerend instrument te maken is al onderdeel van het MER. Dit leidt dus niet tot aanpassingen.

Een aantal insprekers benoemden de onzekerheid voor bedrijven als belemmering om te investeren in hoogwaardige verwerkingsmethodes.

Het MER met de hierbij behorende alternatieven is juist bedoeld om te onderzoeken hoe we de koplopers kunnen stimuleren en ondersteunen op een manier die niet tot onzekerheid leidt voor bedrijven.

Er werd geadviseerd om meer in te zetten op belonen dan op straffen.

Hier wordt met sub-alternatief 1 (zie bijlage A) al invulling aan gegeven. Verbranden is pas toegestaan wanneer alle exploitanten die de afvalstroom hoogwaardiger kunnen verwerken hebben verklaard dat zij vollast hebben. Oftewel, de exploitanten met een hoogwaardige vorm van verwerking worden beloond met een gegarandeerd aanbod aan afvalstoffen.

Ten slotte werden er suggesties gedaan voor het onderzoeken van andere sectorplannen.

De suggesties voor sectorplannen zijn beoordeeld en hebben deels geleid tot een aantal wijzigingen. De wijzigingen die gemaakt zijn voor dit zijn terug te vinden in bijlage A.

3.5 Minimumstandaard algemeen; onderscheid maken tussen vormen van recycling

Er werden door diverse insprekers suggesties gedaan voor specifieke stromen.

Het selecteren van kansrijke casussen is al onderdeel van het MER. Het gaat in ieder geval om stromen waar meerdere vormen van recycling mogelijk zijn, waar wordt verwacht dat deze niet allemaal even hoogwaardig zijn, waar kosten acceptabel zijn, etc.

Daarnaast is een aantal reacties ingebracht op de mLCA-methodiek als manier om onderscheid te maken tussen meer en minder hoogwaardige recycling.

De mLCA-methodiek staat op dit moment niet ter discussie (bestaand beleid) en het is ook niet de bedoeling om ten behoeve van het MER de LCA's uit de voeren. Dit heeft dus niet geleid tot aanpassingen.

3.6 Minimumstandaard sectorplannen; verbranden versus recycling + storten

Een aantal reacties betrof suggesties voor andere sectorplannen.

In principe wordt voor alle sectorplannen gekeken of ophoging van de minimumstandaard mogelijk is, maar dit valt onder een ander onderwerp van het MER. Bij dit onderdeel gaat het specifiek om de sectorplannen waar in het LAP alternatieve vormen van verwerking niet zijn toegestaan wanneer dit leidt tot het storten van residuen/deelfracties. Daarom kunnen er geen andere sectorplannen meegenomen worden voor dit onderwerp.

Een aantal insprekers verzocht om nadere analyse van de verbrandingscapaciteit in Nederland.

Op grond van de Kra en de Wm moet in het LAP informatie worden opgenomen met betrekking tot (de behoefte aan) de capaciteit van inzamelregelingen, overzichten en capaciteit van grote installaties voor verwijdering en nuttige toepassing, de sluiting ervan, locatiekeuzes (als aan de orde), etc. Deze informatie nemen we zoals wettelijk vereist ook in het CMP op. Deze monitorinformatie is puur feitelijk van aard en zal daarom niet in het MER worden opgenomen.

Er werd verzocht om aandacht te hebben voor de samenstelling van het te storten residu.

Iets zeggen over de samenstelling van het residu is lastig en hangt af van de afvalstroom die het betreft en de wijze van verwerken. Doordat het belang van deze suggestie wel wordt gezien, is deze suggestie overgenomen. Zie bijlage A voor de wijziging in de tekst.

Ten slotte werd er gevraagd hoe de uiteindelijke keuze voor een nieuwe beleidslijn (waarbij enige mate van storten wel mogelijk is) ingevuld gaat worden.

In het MER zullen alle alternatieven vergeleken worden, rekening houdend met de verschillende milieueffecten. De resultaten hiervan zullen worden vastgelegd in het MER-rapport. Dit rapport zal worden betrokken bij het maken van de beleidskeuzes op de beschreven onderwerpen en de ontwikkeling van het CMP.

4 Reacties op de te onderzoeken milieuaspecten

De belangrijkste reacties op hoofdstuk 7 van de NRD betroffen de gekozen effecten, of de bewoording en omschrijving van de te beoordelen effecten.

Het huidige LAP, en straks het CMP, is een beleidsplan en bevat als zodanig geen regels voor de bescherming van het milieu op lokaal niveau en/of het gebruik van ruimte. Er is daarom bewust gekozen voor een uitwerkingsniveau dat past bij een plan-MER en daarmee past bij het abstractieniveau van de geformuleerde beleidsalternatieven. Dit abstractieniveau betekent dat er milieueffecten worden onderzocht op plan-MER niveau en niet op het niveau van een project-MER, waar een uitwerking op het niveau van individuele LCA-thema's meer passend zou zijn. Voor de nadere uitwerking van de te onderzoeken effecten zal bij het opstellen van het MER elk effect een score krijgen die expliciet gemotiveerd zal worden. Alle reacties op hoofdstuk 7 zijn beoordeeld en hebben geleid tot een aantal wijzigingen. De wijzigingen zijn terug te vinden in bijlage A.

Bijlage A Aangepaste teksten voor de inhoud van het MER

De teksten voor het MER die zijn aangepast ten opzichte van de NRD zijn *cursief* gemarkeerd.

1. Immobilisatie

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 – denk bijvoorbeeld aan bepaalde bodemmassen, vliegassen, ovenslakken of verontreinigde grond - te behandelen met een bindmiddel (immobiliseren) of als toeslagstof te verwerken in een vormgegeven bouwstof, 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) recyclingtoepassingen 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.

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-bodemassen 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 toeslagstof' anderzijds. Los van de vraag of dit onderscheid in het CMP ook moet terugkomen en ondanks het feit dat bij categorie [2] sprake is van vastleggen van verontreinigingen en dus ook van een zekere immobiliserende

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/

werking wordt in het MER vooralsnog eenzelfde indeling aangehouden. Dit onderwerp bestaat daarom uit 2 deelonderwerpen – iA en iB – met eigen, deels wel op elkaar lijkende beleidsalternatieven.

Te beschouwen alternatieven voor 'immobiliseren'

iA.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.

iA.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 *en eventueel te lozen waswaters ontstaan*, 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.

iA.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. *Mogelijk kan de registratie voor immobilisaten zoals die gaat gelden onder de Omgevingswet of het idee om toepassen van immobilisatie te beperken tot specifiek aangewezen grootschalige werken een rol spelen bij de uitvoerbaarheid van deze variant. Bij het uitwerken van het MER krijgen deze uitvormen/subvarianten expliciet aandacht.*

iA.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 verweren en breken geen aanleiding geven tot een onopgemerkte verontreiniging van de grondstoffen van de toekomst tot boven de norm.

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

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

Als subvariant wordt hier tevens gekeken naar de optie waarbij het materiaal zelf voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen (samenstelling en uitloging), met een afwijking van een nog te bepalen maximumpercentage, bijvoorbeeld 10%, maar ook geen ZZS bevat boven de grens van 0,1%⁴. Dit is een aanvulling omdat het Besluit bodemkwaliteit een limitatieve set aan kwaliteitscriteria kent die niet voorziet in normering van de meeste ZZS.

iA.e Nog te kiezen combinaties van de alternatieven iA.b, iA.c en iA.d
Bij de uitwerking in het MER moet tevens nader bezien worden of door een combinatie van een voorkeur voor reinigen (alternatief iA.b), het in beeld houden van immobilisaat met verontreinigingen (alternatief iA.c) en het stellen van een kwaliteitseis aan een materiaal dat sowieso terug de keten in mag (alternatief iA.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).

Te beschouwen alternatieven voor 'inzet als toeslagstof in vormgegeven bouwstoffen'

*iB.a Voortzetting van het bestaande beleid (= nulalternatief)
Op basis van LAP3 mogen materialen waarvoor 'recycling' past binnen de minimumstandaard ook worden ingezet als toeslagstof in vormgegeven bouwstoffen. In het geval dat het materiaal zelf niet voldoet aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit moet het dan wel gaan om 'functionele hoeveelheden' maar is deze route wel toegestaan*

*iB.b Alleen inzetten als toeslagstof 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 en eventueel te lozen waswaters ontstaan, maar tevens een betere kwaliteit aan secundaire grondstoffen. Daarnaast blijft het mogelijk om materiaalstromen als functionele hoeveelheden in te zetten in een vormgegeven bouwstof als reinigen niet mogelijk is.*

*iB.c Alleen inzetten als toeslagstof in een vormgegeven bouwstof als zeker is dat je de resulterende bouwstof 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.*

iB.d Alleen inzetten als toeslagstof in een vormgegeven bouwstof als het materiaal zelf al voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen (samenstelling en uitloging)

⁴ Met "grens van 0,1%" wordt hierbij bedoeld op de bestaande ondergrenzen zoals nu gelden volgens LAP3. Voor veel ZZS is dit genoemde 0,1%, maar voor specifieke gevallen geldt een aangepaste grenswaarde.

Hier wordt gekozen voor het alleen nog terug in de keten brengen van relatief schone materialen.

Bij dit alternatief moet ook worden gezien welke relatief grote stromen die nu worden toegepast in vormgegeven bouwstoffen in dit alternatief te vervuild zouden zijn om in te keten te blijven en hoe de kwaliteit van deze stromen door aanpassingen eerder in de keten⁵ kan worden verbeterd. Als subvariant wordt hier tevens gekeken naar de optie waarbij de in te zetten toeslagstof zelf voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen (samenstelling en uitloging), maar ook geen ZZS bevat boven de grens van 0,1%⁶. Dit is een aanvulling omdat het Besluit bodemkwaliteit een limitatieve set aan kwaliteitscriteria kent die niet is voorzien in normering van de meeste ZZS.

iB.e Nog te kiezen combinaties van de alternatieven iB.b, iB.c en iB.d Bij de uitwerking in het MER moet tevens nader gezien worden of door een combinatie van een voorkeur voor reinigen (alternatief iB.b), het in beeld houden van de bouwstof waarin het met verontreinigingen is verwerkt (alternatief iB.c) en het stellen van een kwaliteitseis aan een materiaal dat sowieso terug de keten in mag (alternatief iB.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 zowel onderdeel iA als onderdeel iB

- 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 de 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.
- *Bij de uitwerking van de varianten iA.c en iB.c wordt ook expliciet ingegaan op de situatie dat het immobiliseert respectievelijk de vormgegeven bouwstof niet alleen in beeld blijft maar ook of het (bijv. na bewerking, breken) in een tweede of derde leven kan worden ingezet. Is dit mogelijk (en/of in welke gevallen wel/niet), kan dit gevolgen hebben voor de kwaliteit en/of*

⁶ Met "grens van 0,1%" wordt hierbij bedoeld op de bestaande ondergrenzen zoals nu gelden volgens LAP3. Voor veel ZZS is dit genoemde 0,1%, maar voor specifieke gevallen geldt een aangepaste grenswaarde.

recyclebaarheid van andere bouwstoffen wanneer het daar mee vermengd raakt, vraagt dit nog specifieke zaken bijvoorbeeld t.a.v. registratie, monitoring, etc.

2. Zorgstoffen

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 (ZZS). Het (Europese) stoffenbeleid is erop gericht om ZZS, daar waar mogelijk, uit te faseren (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 (in elk geval CO₂ maar soms ook giftige stoffen), 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 verwaarloosbaar risico is een harde randvoorwaarde. De aanwezigheid van ZZS in een afvalstof is dus van invloed op de recyclingmogelijkheden. *Dezelfde redenering geldt voor andere zorgstoffen dan ZZS. Ook hiervoor geldt dat het beleid gericht moet zijn op, daar waar mogelijk, deze stoffen te verwijderen of te zoeken naar een toepassing waarin deze zorgstoffen een verwaarloosbaar risico opleveren voor de gezondheid en het milieu, zodat ook in het laatste geval materialen behouden blijven voor de CE.*

Het beleidsvoornemen omvat de volgende punten:

- De bestaande informatie die nodig is voor de uitvoering van de hierboven beschreven beleidslijn voor ZZS (ook opgenomen in LAP3) beter ontsluiten.
- Waar mogelijk bekende afvalstof/zorgstof-combinaties aangeven (*dus ook voor zorgstoffen die geen ZZS zijn*).

Om het beleid vorm te kunnen geven wordt het RIVM gevraagd advies uit te brengen over de te beschouwen (groepen van) zorgstoffen, de afvalstoffen waarin ze voor kunnen komen en de risico's bij verwerking.

Te beschouwen alternatieven

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

II.a Voortzetting van het bestaande beleid dat zich beperkt tot ZZS (= nulalternatief)

Het nulalternatief is het bestaande beleid, waarbij dus nog geen beleid is opgenomen voor andere zorgstoffen dan ZZS. Voor andere zorgstoffen dan ZZS betekent dit dat bij recycling tot einde-afvalstoffen uitsluitend naar het voldoen aan geldende regelgeving en normen voor de betreffende stoffen wordt gekeken.

II.b Formuleren van beleid voor de verwerking van specifieke zorgstof/afvalstof combinaties in de respectievelijke keten- of afvalbeheerplannen (dus ook voor zorgstoffen die geen ZZS zijn).

3. Import/export, terugvoer van residu

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 voorbeelden⁷ 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 volgen. In het MER wordt een aantal mogelijkheden om dit in te vullen met elkaar vergeleken.

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) 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.

iii.b. Er wordt in alle⁸ 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 alle⁸ 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

⁷ 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 PF: formulering van dit stukje tussen haakjes is voor mij onbegrijpelijk. Waar verwijst "alle" bv naar? Op deze plek zou deze passage aangepast moeten worden, zodat duidelijker is wat er wordt bedoeld.), shredderafval (alleen in de toelichting bij het sectorplan), baggerspecie en sterk verontreinigde afvalwaterstromen en baden (voor de resulterende ONO-filterkoek).

⁸ "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.

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

- *Bij de uitwerking van dit onderwerp in het MER wordt alleen gekeken naar afval dat met kennisgeving wordt overgebracht. Overbrengingen waarvoor de EVOA geen kennisgeving verplicht stelt (de zgn "groene lijst"), blijven buiten beschouwing.*
- *Naast het scoren van de alternatieven op de milieuaspecten van deze notitie genoemde effecten wordt in het MER tevens een overzicht opgenomen van afvalstromen die worden geïmporteerd respectievelijk geëxporteerd, vanuit respectievelijk naar welke landen/werelddelen dit komt respectievelijk gaat en een indicatie van het aandeel te storten residu dat na verwerking in het land van bestemming resulteert.*
- *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 en het effect op de kosten van recycling worden 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 waarin het onderscheid niet op kwantitatieve basis maar op meer kwalitatieve basis (denk aan de aard van het te storten residu) wordt gemaakt. Bij de uitwerking worden - eventueel per type afval - gemotiveerd meerdere percentages in aanmerking genomen om zo het effect van eventuele beleidskeuzes in beeld te brengen.*
- *Voor dit onderwerp wordt, in afwijking van het genoemde in de paragraaf over milieuaspecten, 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 en de effecten daarvan op de emissie van broeikasgassen. Hierbij wordt tevens expliciet onderscheid gemaakt tussen import/export van/naar landen binnen de Europese Unie enerzijds en invoer/uitvoer van/naar landen buiten de Europese Unie anderzijds.*

4. Minimumstandaard algemeen; stimuleren van koplopers

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 er voldoende capaciteit is en de betreffende afvalstroom ook daadwerkelijk kan worden gerecycled. 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.

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 LAP3.2](#)) in gebruik.

iv.b Ophogen minimumstandaarden voor nieuwe initiatieven

In dit alternatief wordt voor alle minimumstandaarden die op dit moment nog verbranden toestaan 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 twee sub-alternatieven die apart worden gescoord:

1. Het inrichten van een systeem van vollastverklaringen. Verbranden is pas toegestaan wanneer alle exploitanten die de afvalstroom hoogwaardiger kunnen verwerken hebben verklaard dat zij vollast hebben.
2. Sturen met tarieven. Voor de betreffende afvalstromen wordt gezorgd (dit vraagt een wettelijke basis) dat verbranden duurder is dan de nieuwe hoogwaardiger verwerkingsvorm, *door óf verbranden duurder te maken, óf de hoogwaardiger verwerkingsvorm goedkoper, óf een combinatie van beide opties.*

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. *Hierbij:*
 - *wordt vanuit het ministerie zelf een aantal suggesties aangedragen die mogelijk in aanmerking komen*
 - *vullen de opstellers van het MER dit aan met concrete eigen suggesties op basis van kennis van de markt*

- De uitvoeringsvormen 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 betreffende milieuaspecten, in het MER ook een indicatief beeld geschetst van de effecten van genoemde alternatieven op de transportbewegingen die ten gevolge van vollastverklaringen ontstaan.

5. Minimumstandaard; onderscheid maken tussen vormen van recycling

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 mLCA⁹. Tevens is in het LAP al enige tijd de mogelijkheid opgenomen om een specifieke vorm van recycling van een afvalstroom aan te merken als voorkeursrecycling¹⁰. 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 van de sectorplannen van LAP3 invulling gegeven aan deze mogelijkheid.

Te beschouwen alternatieven

In het MER wordt als hoofdvraag gezien voor welke stromen het invulling geven van het principe van hoogwaardige recycling in de praktijk technisch gezien kan worden overwogen¹¹. Voor de 5 de meest kansrijke stromen worden dan de volgende alternatieven vergeleken.

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

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

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

In dit alternatief wordt daadwerkelijk invulling gegeven aan de al bestaande mogelijkheid om specifieke vormen van recycling aan te merken als voorkeursrecycling.

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

⁹ 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>

¹⁰ Zie deels [hoofdstuk A.4 van het LAP](#), maar vooral [hoofdstuk D.2 van het LAP](#).

¹¹ 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.

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 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.

6. Minimumstandaard sectorplannen; verbranden versus recycling + storten

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 minimumstandaard 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 bijvoorbeeld 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.

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 – studies 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 sloofafval (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 sorteerresidu. 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:

1. Inzet van de Wbm is een mogelijk instrument.
2. Een risico van te sterke tariefsturing op het residu is dat partijen meer verontreinigingen in het recycklaat laten zitten om zo het te storten residu zo klein mogelijk te krijgen (perverse prikkel met kwaliteitsverlies van het recycklaat 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 recycklaat te stimuleren; gedacht kan worden aan bijvoorbeeld laag btw op secundaire grondstoffen.

Omdat hogere tarieven voor verwerking van residu ook de concurrentiepositie van recycklaat 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:

3. Het meer aantrekkelijk maken van de productie van recycklaat 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 op de milieuaspecten 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.
- *In aanvulling op de score van de alternatieven op de milieuaspecten wordt in het MER expliciet aandacht besteed aan de mate waarin de alternatieven borgen dat:*
 - *materialen die in beginsel recyclebaar zijn, niet onbedoeld in het te storten residu terechtkomen;*
 - *het streven naar minimalisatie van het te storten residu niet leidt tot een lagere kwaliteit van te recyclen materialen en daarmee mogelijk tot minder hoogwaardige recycling ervan.*

7. Milieuaspecten

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 anderzijds) 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:

- a) efficiënt gebruik van hernieuwbare grondstoffen
Met efficiënt gebruik wordt hier bedoeld
 - Zoveel mogelijk beperken van het gebruik van grondstoffen in het algemeen,
 - Zolang mogelijk in de keten houden van gebruikte grondstoffen, en
 - Stimuleren van gebruik van hernieuwbare grondstoffen in plaats van niet-hernieuwbare grondstoffen
- b) stimuleren van hoogwaardige verwerking van afvalstoffen
- c) bijdragen aan het sluiten van materiaalkringlopen
- d) bijdragen aan het beperken van storten/verbranden
- e) de emissie van broeikasgassen / *de bijdrage aan de energietransitie*
- f) effect op stikstofdepositie
- g) effect op de kwaliteit van secundaire materialen, ook bij een eventueel volgende recyclingcyclus
- h) effect op het vermijden van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu door de verspreiding van schadelijke stoffen
- i) uitvoerbaarheid / handhaafbaarheid
- j) *economische haalbaarheid*

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 ingegaan op eventuele verschillen op de korte en de lange termijn *en betreft het effecten over de hele keten*. 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 onderwerp¹². 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.
- *Voor alle onderwerpen wordt beargumenteerd of er bij specifieke alternatieven sprake kan zijn van negatieve gevolgen op niet in onder a t/m j genoemde aspecten. Indien van toepassing wordt het effect op een dergelijk aspect besproken.*

¹² Zo is het effect "bijdragen aan het beperken van storten/verbranden" bij de onderwerpen "Immobilisatie binnen de CE" en "ZZS-beleid" mogelijk omgekeerd 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".