

Vergaderjaar 2023–2024

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 296

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2023

In Nederland hanteren we het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) als kader voor het afvalstoffenbeheer. Het zwaartepunt van het LAP ligt bij goed afvalstoffenbeheer en beschrijft met name de afvalfase van materialen. Met de opvolger van het LAP, het Circulair Materialenplan (CMP), willen we meer gewicht geven aan alle fasen waar een materiaal mee te maken krijgt, de keten, en daarmee de transitie maken naar het gedachtegoed van de circulaire economie.

Op 23 februari 2023 bent u voor het laatst geïnformeerd over de ontwikkeling van het CMP¹. Met deze brief informeer ik u over de huidige stand van zaken. Hieronder gaan we in op verschillende aspecten waarmee we het CMP op de circulaire economie willen toespitsen.

Ambities

Allereerst willen we met het CMP meer sturen op hoogwaardige verwerking van afvalstromen. In het LAP vind je nu de minimumstandaard, de ondergrens voor het verwerken van de afvalstroom. Een nuttig instrument, maar in de praktijk zien we dat van de minimumstandaard weinig stimulans uitgaat om het beter dan het minimum te doen. Voor het CMP verkennen we hoe we met de minimumstandaard meer kunnen sturen op recycling en hoe we bedrijven die nieuwe technieken voor hoogwaardige verwerking ontwikkelen meer kunnen ondersteunen.

Daarnaast zetten we in op een verbreding van de informatievoorziening naar de voorkant van de keten, dus de fasen voordat een materiaal afval wordt. In de transitie naar een circulaire economie is het belangrijk dat ook afvalpreventie en een goed gebruik van grondstoffen (om ze zo veel en lang mogelijk in de economie te houden) voorop staan. Het CMP zal

¹ Kamerstuk 30872, nr. 284 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

dan ook informatie bieden over alle fasen van een materiaalketen, van ontwerp tot en met verwerking. Om bevoegde gezagen te ondersteunen bij de preventie van grondstoffengebruik werken we aan een hoofdstuk in het CMP hierover en aan een aparte handreiking preventie.

Ten slotte wordt er gewerkt aan de juridische basis van het CMP. Naast de inzet om het CMP goed te verankeren in de Wet milieubeheer, is het belangrijk dat het voor elke gebruiker helder is wat zijn juridische rol en verantwoordelijkheid is, en wat de gevolgen zijn als hij deze verantwoordelijkheden niet nakomt. Om te zien of dit geborgd is, is onderzocht of de juridische verwijzingen tussen het LAP in relevante wet- en regelgeving onderling in lijn zijn, zodat er straks met de inwerkingtreding van het CMP geen lacunes vallen. Daarnaast wordt er gewerkt aan het versterken van de procedure voor situaties waarin door het bevoegd gezag wordt afgeweken van het CMP.

Naast bovenstaande wordt aan tal van andere aspecten gewerkt, maar in deze brief zal ik mij met name richten op een aantal voorbeelden van de inzet op deze ambities.

M.e.r. procedure

In het kader van de overgang van LAP naar CMP wordt een m.e.r.-procedure doorlopen. De procedure ondersteunt de beleidsvorming voor het CMP voor verschillende onderwerpen. Momenteel wordt er door een externe partij gewerkt aan het milieueffectrapport (MER). De basis hiervoor is de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) geweest, die op basis van een doorlopen openbare inspraak en opgehaalde zienswijzen is aangepast². In het MER worden de onderwerpen opgenomen die ten opzichte van het LAP nieuw en kaderstellend zijn. Kaderstellende onderdelen van het CMP werken door in de vergunningverlening en geven de randvoorwaarden waarbinnen een vergunning verleend mag worden. In het MER worden de milieueffecten, uitvoerbaarheid en haalbaarheid van deze verschillende beleidsvoornemens opgenomen. Dit betreft:

- het eerder ophogen van de minimumstandaard als er een nieuwe hoogwaardige verwerkingstechniek beschikbaar is,
- de recyclingstandaard, om onderscheid te maken binnen de minimumstandaard tussen verschillende vormen van recycling
- het toestaan van het storten van een fractie binnen de minimumstandaard als daarmee integrale verbranding van een stroom wordt voorkomen
- immobilisatie van stoffen
- zorgstoffen in de circulaire economie
- import/export van afvalstoffen met het terugvoeren van recyclingresidu

Na afronding van het MER zullen we de verdere uitwerking van de beleidsvoornemens ter hand nemen en zal het rapport ons ondersteunen bij de verdere beleidsontwikkeling. Het milieueffectrapport zal als bijlage bij het (ontwerp-)CMP gevoegd worden. Daarbij komt een oplegnotitie waarin wordt toegelicht hoe het MER is verwerkt in het CMP. Dit zal tezamen in de inspraak worden gebracht en ter toetsing bij de Commissie m.e.r. worden neergelegd.

De afronding van de m.e.r. procedure was voorzien voor het najaar 2023. Helaas heeft het opstellen van het milieueffectrapport vertraging opgelopen. Verschillende factoren hebben hieraan bijgedragen,

² Reactienota NRD.

waaronder de complexiteit en omvang van de verschillende onderwerpen, waardoor de uitwerking meer tijd en inzet van alle betrokken partijen vraagt. Omdat het MER van belang is voor het ontwikkelen van beleid dat mogelijk wordt opgenomen in het CMP, werkt deze vertraging door in het hele proces van de totstandkoming van het CMP. Ik kom daar later in deze brief op terug.

Sturen op hoogwaardige verwerking: versneld ophogen minimumstandaard

De minimumstandaard is nu de ondergrens voor de verwerking van een specifieke afvalstroom. Verwerking op een trede lager dan de minimumstandaard is in principe niet toegestaan. Is de minimumstandaard voor een stroom bijvoorbeeld recycling, dan mag deze niet worden verbrand of gestort. Eén van de huidige voorwaarden om de minimumstandaard op te hogen, is dat de nieuwe verwerkingstechniek in voldoende capaciteit in Nederland aanwezig moet zijn.

De bedrijven die nieuwe technieken ontwikkelen voor recycling, hebben meestal bij de start te weinig capaciteit om meteen het overgrote deel van de materiaalstroom in de afvalfase te verwerken. Daardoor is bij sommige stromen een nieuwe, innovatieve vorm van recycling al wel mogelijk, maar kan deze nog niet worden ingevoerd als de minimumstandaard. Dat zou immers betekenen dat dit materiaal niet meer mag worden verbrand of gestort terwijl de capaciteit ontbreekt om dit voor de gehele materiaalstroom te garanderen. Dit capaciteitsvraagstuk is iets waar we bij meerdere materiaalstromen die hoogwaardiger verwerkt kunnen worden mee te maken hebben.

Een van de beleidsvernieuwingen waar we daarom aan werken, is om in het CMP de minimumstandaard versneld op te hogen als er een kansrijke nieuwe verwerkingsmethode beschikbaar is, zodat er van die techniek gebruik moet worden gemaakt. Een uitwerkingmogelijkheid die daarvoor momenteel wordt onderzocht, is het toepassen van de bestaande systematiek van vollastverklaringen, zoals we deze kennen van onthefingen van het stortverbod uit het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa)³. Hiermee wordt het bovenstaande capaciteitsvraagstuk mogelijk opgelost. Wanneer bijvoorbeeld een recycler met een innovatieve verwerkingsmethode op vollast zou draaien en geen capaciteit meer heeft voor het aannemen van aanvullende partijen afval, zou de mogelijkheid kunnen ontstaan om een ontheffing te verlenen voor laagwaardigere verwerking. Bedrijven die hoogwaardig verwerken worden hiermee van een gegarandeerd aanbod voorzien, maar de mogelijkheid om het resterende afval laagwaardiger te verwerken blijft wel bestaan.

De gegarandeerde beschikbaarheid van de materiaalstroom biedt ondernemers de noodzakelijke zekerheid voor hun businessmodel en het vertrouwen om te investeren in innovatieve verwerkingstechnieken. Als de betreffende verwerkingsmethode effectief blijkt, kan worden opgeschaald, wat mogelijk andere bedrijven aanspoort om ook over te stappen op deze innovatie. Zo ontstaat er meer verwerkingscapaciteit, waardoor de minimumstandaard uiteindelijk definitief kan worden opgehoogd naar de nieuwe verwerkingswijze.

Bij het uitwerken van deze systematiek moeten verschillende vraagstukken nog worden geadresseerd. Bijvoorbeeld of de huidige vollastsystematiek uit het Bssa wel 1-op-1 overgenomen kan worden in deze

³ Art. 6 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen.

context, met name ten aanzien van de lasten en uitvoerbaarheid voor bevoegd gezag. Het is belangrijk dat het organisatorisch, juridisch en technisch uitvoerbaar is voor zowel de verwerkers als bevoegd gezag. Dit vraagt nadere studie, evenals betrokkenheid van stakeholders. We willen starten met het uitwerken van de systematiek van de vollastverklaring voor één of twee afvalstromen waar innovatieve verwerkingsmethodes nu voor beschikbaar zijn. Zo kan er praktijkervaring worden opgedaan met de systematiek. Het uitzoeken van alle bovengenoemde vraagstukken vergt veel tijd. Daardoor kan het versneld ophogen van de minimumstandaard nog niet worden ingevoerd bij de inwerkingtreding van het eerste CMP. Het streven is om dit bij een eerste tussentijdse wijziging van het CMP1 gereed te hebben.

Handreiking preventie

In het CMP zal meer aandacht worden besteed aan grondstoffengebruik en het voorkomen dat een materiaal of product in de afvalfase komt. Hiervoor wordt onder andere uitgewerkt welke mogelijkheden er zijn om grondstoffengebruik en afvalpreventie mee te nemen bij vergunningverlening en toezicht en handhaving. Bevoegde gezagen kunnen bedrijven al stimuleren om zuinig om te gaan met grondstoffen en afval zo veel mogelijk te voorkomen, maar geven aan dat zij hiervoor een handzaam overzicht met concrete stappen missen, zoals bijvoorbeeld het opnemen van een preventieonderzoek in de vergunningsvoorschriften. Ook de komst van de Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee voor de vergunningverlening. We blijven in overleg met omgevingsdiensten om het CMP en de handreiking preventie op basis van hun ervaringen aan te scherpen.

Juridische verankering CMP

Het LAP, en straks het CMP, is zelf geen wetgeving, maar werkt door in de besluitvorming met betrekking tot afvalstoffen van een bevoegd gezag. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen of het opstellen van lokale regelgeving op het gebied van afvalstoffen. In artikel 10.14 van de Wm is vastgelegd dat bevoegd gezag rekening moet houden met het LAP. Dat is straks niet anders bij het CMP. Wel wordt er voor het CMP via twee wegen gekeken naar versterking van deze juridische verankering en doorwerking.

Ten eerste hebben we onderzoek gedaan naar mogelijke ontbrekende schakels in de juridische doorwerking van het LAP naar relevante wetgeving, denk aan het Besluit activiteiten leefomgeving of (vanaf 2024) de Omgevingswet. Na een uitgebreide analyse kon worden geconcludeerd dat deze juridische doorwerking momenteel goed geborgd is. Wel is dit een onderwerp dat om blijvende aandacht vraagt, met name na veranderingen door de inwerkingtreding van de Omgevingswet of andere (internationale) wetgeving. Het streven is om in het CMP de doorwerking naar en van wet- en regelgeving duidelijk te beschrijven, zodat dit voor alle gebruikers duidelijk en uitvoerbaar is.

Ten tweede wordt gewerkt aan het juridisch versterken van de procedure die gevolgd moet worden als bevoegd gezag wil afwijken van het CMP. «Rekening houden met» betekent dat bestuursorganen in het algemeen het CMP moeten volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, als zij daar voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het CMP. Op deze wijze is een zekere mate van flexibiliteit geborgd. Dit is belangrijk omdat er zich situaties kunnen voordoen waarin afwijken van het CMP, weloverwogen, noodzakelijk is.

Een stevigere procedure bij het afwijken van het CMP is echter gewenst om zicht te houden wanneer er afgeweken wordt van het CMP. Momenteel leidt de juridische verankering van de afwijkingsprocedure in het LAP zelf tot onduidelijkheden in de uitvoering, bijvoorbeeld over wanneer de procedure gevolgd moet worden. Daardoor wordt de procedure nu nauwelijks gebruikt, terwijl wel het vermoeden bestaat dat er in de praktijk wordt afgeweken van het LAP. We willen de flexibiliteit om af te kunnen wijken behouden, maar wel zicht hebben op en informatie vastleggen over wanneer er wordt afgeweken.

In de Kamerbrief van februari 2023⁴ is toegelicht dat hiervoor wordt gewerkt aan een wetsvoorstel. Na consultatie met andere departementen is dit wetsvoorstel iets aangepast. Op basis van het huidige wetsvoorstel moet het bevoegd gezag de Minister van IenW informeren als het afwijkt van het CMP. In het uiterste geval kan de Minister in bezwaar en beroep gaan als een bevoegd gezag onvoldoende onderbouwd afwijkt van het CMP. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in het voorjaar van 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Verdere proces en planning

Zoals in eerdere Kamerbrieven aangegeven is de ontwikkeling van het CMP een omvangrijk traject met een strakke planning. Het was al eerder duidelijk dat dit niet zou worden afgerond voordat de looptijd van het huidige LAP zou zijn verstreken. Recent is daarom, zoals ook eerder aangekondigd⁵, de looptijd van het LAP3 verlengd.⁶ Daarbij was de oorspronkelijke intentie om de verlenging niet volledig te gebruiken en het CMP1 op 1 januari 2025 in werking te laten treden. Gedurende het traject is echter duidelijk geworden dat onderbouwing en uitwerking van de gekozen oplossingsrichtingen soms meer tijd kost of een andere invulling vraagt dan oorspronkelijk gedacht. In sommige gevallen is ook meer afstemming met stakeholders nodig om te zorgen dat het eindresultaat ook voor hen goed bruikbaar is. Dit maakt, in combinatie met de hierboven geschetste ontwikkelingen ten aanzien van het MER, dat het noodzakelijk is de volledige verlenging te gebruiken. Vasthouden aan de oude planning zou betekenen dat verschillende belangrijke onderwerpen nog niet kunnen worden meegenomen, resulterend in een zeer uitgekleeft CMP ten opzichte van de ambities die we hiervoor benoemd hebben. Om toch tot een volwaardig CMP1 te komen, is het dus nodig iets meer tijd te nemen.

Het aanpassen van de planning betekent dat de inspraak voor het CMP zal starten in het najaar van 2024. Parallel aan deze inspraakperiode zal dan ook het MER samen met het ontwerp-CMP aangeboden worden aan de Commissie m.e.r. We kiezen bewust voor deze route zodat duidelijk is wat we met de resultaten van het MER hebben gedaan en of en hoe dit in het CMP is verwerkt. Hierna zullen we de brede zienswijzen vanuit de inspraak en de reactie van de Commissie verwerken en waar nodig het ontwerp-CMP aanpassen. We blijven daarbij streven naar een zo snel mogelijke inwerkingtreding van het CMP, maar uiterlijk zal dit eind 2025 een feit zijn.

⁴ Kamerstuk 30872, nr. 284 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

⁵ Kamerstuk 30872, nr. 284 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

⁶ Staatscourant 2023, 30966 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

Ik zal u opnieuw informeren over de stand van zaken op het moment dat het ontwerp-CMP in de inspraak wordt gebracht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen