



Commissie voor de
milieueffectrapportage

Circulair Materialenplan

Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport

4 oktober 2022 / projectnummer: 3622



1 Advies voor de inhoud van het MER

Het Nederlands afvalbeleid is vastgelegd in het Landelijk afvalbeheerplan 3 (LAP3). Dit plan is geldig tot eind 2023. De minister van Infrastructuur en Waterstaat wil voor de periode daarna een nieuw plan vaststellen, het Circulair Materialenplan 1.0 (CMP1). Het CMP1 zal over het afvalbeleid gaan. Ook bevat het plan beleid om het gebruik van materialen in de hele keten van grondstoffenwinning tot en met de verwerking van gebruikte producten meer circulair en duurzaam te maken. Dit moet aansluiten op de doelstelling van de overheid dat de Nederlandse economie in 2030 50% minder grondstoffen gebruikt en in 2050 volledig circulair en zonder afval is.¹

Voor het besluit over het CMP1 wordt een milieueffectrapport (MER) opgesteld. De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het op te stellen MER.

De Commissie beschouwt de volgende punten als essentiële informatie in het MER. Dat wil zeggen dat voor het meewegen van het milieubelang in het besluit over CMP1 het MER in ieder geval onderstaande informatie moet bevatten.

- **Een evaluatie van het huidige Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) en een analyse welke afvalstromen er zijn, hoe deze verwerkt worden en wat hier de milieugevolgen van zijn.** Beschrijf in het MER wat goed gaat in het afvalbeheer en waar juist knelpunten optreden, bijvoorbeeld omdat er niet voldoende of juist teveel verwerkingscapaciteit voor afval is.
- **Een beschrijving welke plek het CMP1 in het Nederlandse milieubeleid zal innemen.** Geef aan wat het doel is van het plan en waar het wel en waar het niet over zal gaan. Geef aan hoe de samenhang met alle plannen voor de circulaire economie wordt bewaakt.
- **Zo concreet en kwantitatief mogelijke ambities en doelen van het afvalbeheer en van het circulair materiaalengebruik.** Beschrijf waarvoor het CMP1 oplossingen moet bieden. Geef ook een beschouwing over de haalbaarheid ervan.
- **Realistische alternatieven voor de uitwerking van het afvalbeleid en de keuzes voor afvalverwerking.** Belangrijke onderwerpen zijn de omgang met (zeer) zorgwekkende stoffen en het vergelijken van verwerkingsmethoden. Werk uit welke verwerkingscapaciteit de komende jaren nodig is en welke keuzes hierin gemaakt worden.
- **Uitwerking van een aantal sectorplannen voor afval tot plannen voor de hele materialenketen.** Motiveer waarom gekozen wordt om beton, kunstgras, papier en karton, textiel en zonnepanelen als eerste ketenplannen uit te werken. Werk ook een ketenplan uit voor aluminium of koper, omdat deze in grote hoeveelheden nodig zijn voor de energietransitie. Maak op basis van deze eerste ketenplannen een format dat de komende jaren gebruikt kan worden bij de uitwerking van de andere sectorplannen² tot ketenplannen. Geef aan wat de uitwerking van ketenplannen betekent voor de status van de sectorplannen.
- **Uitwerking van scenario's voor het circulair gebruik van materialen.** Analyseer daartoe de belangrijkste materialenstromen (van bron tot eindfase). Onderzoek daarna een aantal scenario's hoe de doelstellingen van de circulaire economie kunnen worden gehaald. Dit

¹ Klik [hier](#) voor het Rijksbreed programma Circulaire economie.

² Er zijn nu 85 sectorplannen voor diverse afvalstromen.

kan leiden tot een routekaart naar het volgende circulair materialenplan. Geef verder aan of de resultaten van dit onderzoek leiden tot andere keuzes en prioriteiten in afvalverwerking.

- **Een beschrijving van de milieugevolgen van zowel het afvalbeheer als van circulair materiaalgebruik.** Toets of de doelen van het plan gehaald (kunnen) worden. Beoordeel en vergelijk de milieueffecten van de verschillende beleidsopties zoveel mogelijk kwantitatief en toetsbaar.

Maak een leesbaar en toegankelijk MER. Het MER gaat over een veelomvattend en ingewikkeld onderwerp, dat iedereen raakt. Gebruik daarom zo min mogelijk vaktaal en vertaal de informatie naar duidelijke en heldere voorbeelden. Verder verdient de samenvatting bijzondere aandacht. Besluitvormers en insprekers lezen in de eerste plaats de samenvatting van het MER. Deze moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling vormen van de inhoud van het MER.

In de volgende hoofdstukken beschrijft de Commissie in meer detail welke informatie het MER moet bevatten. Ze bouwt in haar advies voort op Notitie Reikwijdte en Detailniveau (hierna NRD)³.

Aanleiding MER

Het Circulair Materialenplan 1.0 (CMP1) komt deels in de plaats van het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3). Het opstellen van een afvalbeheerplan vloeit voort uit de verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen. Op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer stelt de minister van Infrastructuur en Waterstaat elke zes jaar het landelijke afvalbeheerplan (LAP) vast. Het CMP1 zal ook voor een periode van zes jaar worden vastgesteld, Het huidige plan (LAP3) loopt eind 2023 af. In het LAP3 ligt het zwaartepunt bij goed afvalbeheer aan het eind van de keten. Omdat de aandacht steeds meer verschuift naar preventie van gebruik van grondstoffen en de ambitie om grondstoffen zo veel en lang mogelijk te behouden, is gekozen voor een bredere aanpak. Doel is om zo beter aan te sluiten bij de overgang naar een circulaire economie.

Omdat het CMP1 mogelijk het kader vormt voor MER-(beoordelings)plichtige besluiten, zoals besluiten ten aanzien van afvalverwerkingsinstallaties, wordt de m.e.r.-procedure doorlopen en wordt een plan-MER opgesteld.⁴ Het bevoegd gezag voor het vaststellen van het CMP1 is de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De minister van Infrastructuur en Waterstaat (I en W) heeft de Commissie gevraagd te adviseren over de inhoud van het plan-MER.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de Minister van I en W namens het kabinet– besluit over het Circulair Materialenplan 1.0.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3622](#) op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

³ Notitie Reikwijdte en Detailniveau ten behoeve van de Milieueffectrapportage voor het Circulair Materialenplan 1.0, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

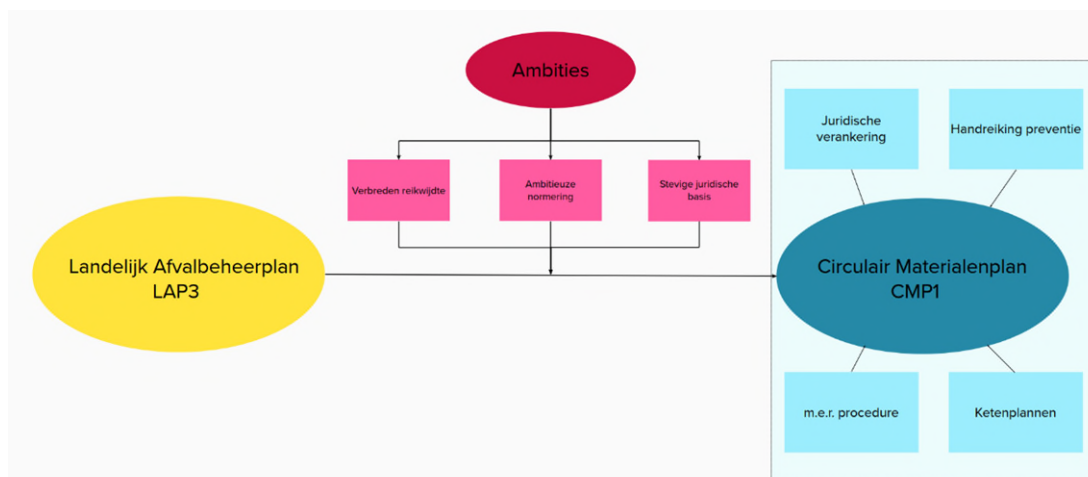
⁴ Het gaat dan over activiteiten waarvoor een project-m.e.r. of een m.e.r.-beoordeling verplicht is en waarvoor het CMP de kaders stelt.

2 Over dit advies

2.1 Wat staat er in de NRD?

De NRD

Figuur 1 geeft het proces van de overgang van LAP3 naar CMP1 weer. In 2050 moet de Nederlandse economie geheel circulair zijn, in 2030 al voor 50%. Met het CMP1 wil de overheid hierop inspelen.⁵ De NRD geeft aan dat in het CMP1 de nadruk in het afvalbeheer meer aan het begin van de keten zal worden gelegd. Dit betekent dat de hogere treden in de afvalhiërarchie (preventie, hergebruik en recycling) meer dan in het LAP in beeld komen. Ook moet het CMP1 een stevige juridische doorwerking hebben en meer ondersteunend zijn voor bedrijven die technieken ontwikkelen voor hoogwaardige verwerking van producten en materialen.



Figuur 1. Van Landelijk Afvalbeheerplan 3 naar Circulair Materialenplan 1.0.

De NRD⁶ geeft aan dat er twee criteria worden gehanteerd voor onderwerpen die in het MER worden onderzocht:

- Onderwerpen die (mogelijk) kaderstellend zijn. Beleidsintenties die nieuw zijn ten opzichte van LAP3 maar die in het CMP1 alleen zullen leiden tot beschrijvende teksten, worden niet in de m.e.r.-procedure meegenomen.
- Onderwerpen waarvoor beleid is dat nieuw is ten opzichte van LAP3 of onderwerpen die worden gewijzigd en daardoor mogelijk groot effect hebben op de uitvoeringspraktijk. Bestaand beleid dat niet wordt gewijzigd maakt geen deel uit van het MER.

Vervolgens is gekozen om in het MER zes afvalonderwerpen uit te werken in de vorm van een aantal alternatieven, zie voor een overzicht paragraaf 4.1. Voor deze alternatieven worden de milieu- en kosteneffecten beschreven en vergeleken.

⁵ Om dat te benadrukken is ook gekozen voor een nieuwe naam, waarin de circulaire doelstelling al in tot uiting komt.

⁶ Pagina 9 van de NRD.

Kamerbrief 24 juni 2022

Uit de kamerbrief over de stand van zaken van het Circulair Materialenplan 1.0⁷ blijkt aanvullend nog dat in het CMP1 een handreiking preventie zal worden opgenomen. Verder zullen in het CMP1 ketenplannen per materiaalstroom worden uitgewerkt, die de hele keten gaan beschrijven. Dit gaat verder dan de sectorplannen in het LAP3, die alleen de materiaalstromen beschrijven die al in afvalfase zijn. Omdat het opstellen van ketenplannen veel werk is⁸, is ervoor gekozen in het CMP1 te starten met zes grote materiaalstromen, waarvoor veel maatschappelijke en politieke aandacht is: beton, hout, kunstgras, papier en karton, textiel en zonnepanelen.⁹

2.2 Wat valt de Commissie op?

Reikwijdte van dit plan en van het MER

Met het CMP1 wordt beoogd om:

- een nieuw Landelijk afvalbeheerplan (LAP) op te stellen, omdat het huidige plan (LAP3) eind 2023 afloopt;
- een aanzet te geven tot een meer circulaire wijze van materialenbeheer, in lijn met de doelstellingen voor een circulaire economie. Het CMP1 moet daarin een overgangsplan vormen naar een volwaardig CMP2.

Het valt de Commissie op dat de nadruk in de NRD wat betreft de keuze van de onderwerpen nog bijna volledig op de achterkant van de materialenketen ligt. Het CMP1 lijkt daarmee vooral een bijstelling van LAP3 te zijn. De argumentatie voor deze keuze is voor een deel juridisch (zie hierover verder paragraaf 3.3 van dit advies). De Commissie merkt op dat het CMP1 minder ver gaat in het verduurzamen van materiaalketens dan de ambities die in de Kamerbrief van 27 juni 2022 zijn verwoord.

De ruimte tussen de hoge ambities van de overheid op het gebied van circulariteit en het beperktere doel van een nieuw afvalbeheerplan maakt het vinden van de precieze reikwijdte van het MER lastig. Hierdoor wordt onvoldoende duidelijk welke rol afvalbeheer speelt bij het circulair maken van de Nederlandse economie. Keuzes over afvalverwerking en –capaciteit en de milieueffecten daarvan hangen tenslotte nauw samen met de vorm en snelheid waarin circulair materialenbeheer van de grond gaat komen.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateerde recent nog dat de transitie naar een circulaire economie niet goed op gang komt.¹⁰ Er is behoefte aan een grotere mate van concreetheid en een specifiekere eindbeeld voor de uiteenlopende sectoren.¹¹ Het MER kan hierin een rol vervullen om aan de hand van concrete ambities en doelen te laten zien hoe de doelstellingen van de circulaire economie bereikt kunnen worden. In de debatten over circulaire economie wordt de indruk gewekt, dat er uiteindelijk helemaal geen afval meer zal zijn. Het is tot op heden niet aangetoond dat deze verwachting realistisch is.

⁷ [Kamerbrief](#) over stand van zaken uitwerking Circulair Materialenplan, Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat, 27 juni 2022, kenmerk IENW/BSK-2022/102244

⁸ Er zijn 85 sectorplannen, die zouden moeten worden herschreven tot ketenplannen.

⁹ Voor zonnepanelen is overigens nog geen sectorplan. Beton is opgenomen in verschillende sectorplannen.

¹⁰ Zie het [Voortgangsbericht Circulaire Economie 2022](#).

¹¹ Een van de doelstellingen is dat Nederland in 2030 50% circulair werkt: wat betekent dat? Wat zijn de onderliggende doelen in termen van gezondheid, emissies en immissies, et cetera?

De Commissie heeft begrepen dat het maken van een volwaardig circulair materialenplan in deze fase van CMP1 nog niet gaat lukken. Het MER moet echter wel de effecten schetsen van de aanpak van circulair materialenbeheer op de keuzes die nu in het afvalstoffenbeleid moeten worden gemaakt. De integraliteit en samenhang moeten goed in beeld worden gebracht. Bijvoorbeeld circulair ontwerpen en het kiezen voor duurzamer materialen en dematerialisatie heeft mogelijk directe consequenties voor de stromen aan de achterkant van de keten (hoeveelheden en kwaliteit). Daarmee werkt het door in de druk op de afvalverwerking en het beleid dat daarvoor wordt geformuleerd. Met de opkomst van de circulaire economie ontstaan weer nieuwe materiaalstromen met bijbehorende verwerkingsbedrijven die naast positieve ook negatieve milieugevolgen hebben, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtebeslag en lokale leefomgevingskwaliteit. Deze vallen dan mogelijk ook weer onder de m.e.r.(beoordelings)-plicht en dienen ook nu al in beeld te komen.

De Commissie adviseert om de mogelijkheden die het MER-onderzoek biedt, zo goed mogelijk te gebruiken om een aanzet voor de uitwerking van circulair materialenbeheer te geven. Het MER/CMP1 werkt zo actief toe naar de contouren voor een CMP2. Dit kan in de vorm van een overgangsplaan waarin de doelen voor de komende jaren concreet worden uitgewerkt in maatregelen en waarin hiervoor scenario's worden uitgewerkt. Dit vraagt een ander abstractieniveau dan het uitwerken van de beleidskeuzes voor afvalverwerking. Daarom maakt de Commissie in dit advies onderscheid in de afvalonderwerpen (feitelijk de wijziging van LAP3, zie hoofdstuk 3) en de onderwerpen die vooral gaan over het circulair materialenbeheer en thuishoren in het overgangsplaan (zie hoofdstuk 4).

Afval- en materialenbeleid staat niet op zichzelf

Het Nederlands milieubeleid wordt op verschillende plaatsen vastgelegd voor bijvoorbeeld klimaat, ruimtegebruik, lucht, bodem en water, natuur, energie, grondstoffen, meststoffen en afvalstoffen. De ambities voor een circulaire economie komen daarmee in verschillende plannen en programma's terug. Denk hierbij onder andere aan de Nationale Omgevingsvisie, het Rijksbreed programma Circulaire Economie (inclusief transitieagenda's) en het in ontwikkeling zijnde Nationaal Milieu programma. Ook zijn er raakvlakken met het klimaatbeleid en het beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) van het ministerie van EZK. Voor agrarische grondstoffen is er overlap met beleid van het ministerie van LNV. De voorliggende maatschappelijke opgaven vragen om een integrale benadering vanuit systeemdenken en kunnen niet met sectoraal beleid worden opgelost. De effecten kunnen zich ver uitstrekken. Voorkomen moet worden dat besluiten tussen plannen heen en weer worden geschoven of zelfs niet uitgevoerd worden. De Commissie wijst dan ook op het belang van een goede afstemming en coördinatie tussen alle ambities en plannen.

In dit licht valt het op dat de NRD als voorbereiding op het CMP1 niet in samenwerking met andere departementen en afdelingen lijkt te zijn opgesteld. Het CMP1 moet een bijdrage leveren aan de doelstelling dat de Nederlandse economie in 2050 geheel circulair is. Het Rijksbreed programma Circulaire Economie (een samenwerking tussen de ministeries van I en W, EZK en LNV) vormt hiervoor het kader. Het ministerie van EZK heeft veel beleidsinitiatieven op het gebied van verduurzaming van materiaalketens en industriële sectoren. Het ministerie van LNV is de trekker van de Transitieagenda Biomassa en Voedsel en vervult een cruciale rol in het beleid voor agrarische afvalstromen, zoals mest. Het ministerie IenW bereidt, behalve het CMP, ook het Nationaal milieubeleidsplan voor. Het valt de Commissie op dat in de NRD

niet naar deze andere beleidsinitiatieven wordt verwezen en dat dit omgekeerd ook niet het geval is.¹²

2.3 Reikwijdte van het CMP1 en MER

De NRD richt zich alleen op onderwerpen die volgens de NRD kaderstellend zijn voor m.e.r.– (beoordelingsplichtige) besluiten uit de C- en D-lijst van het Besluit m.e.r. en wordt om die reden beperkt tot onderwerpen van het afvalbeleid. De NRD stelt dat de verbreding naar circulair materialenbeheer ten opzichte van het LAP3 niet kaderstellend zal zijn en dus niet wordt meegenomen in het MER.

De Commissie vindt deze benadering te beperkt. De invoering van de circulaire economie heeft directe gevolgen voor de te maken keuzes in het afvalbeheer en hangt er dus onlosmakelijk mee samen. Daarnaast ontstaan in een economie gebaseerd op volledig circulair materialenbeheer nieuwe bedrijfstakken met mogelijk grote milieugevolgen (bijvoorbeeld voor ruimtebeslag en leefomgevingskwaliteit). De Commissie acht het noodzakelijk dat voor het meewegen van het milieubelang bij de besluitvorming van het CMP1 ook deze milieugevolgen in beeld worden gebracht.

Met de overgang van LAP3 naar CMP1 verandert er het nodige in het beleid. De Commissie adviseert in het MER zorgvuldig aan te geven wat van LAP3 in het CMP1 wordt vastgelegd. Volgens de NRD heeft het CMP1 een steviger juridische doorwerking, zodat het vaker juridisch bindend is bij vergunningverlening door het betreffende bevoegd gezag. Werk in het MER uit voor welke onderwerpen het CMP1 kaderstellend zal zijn.

Tot slot merkt de Commissie op dat ook voor het deel van het CMP, dat volgens de NRD niet direct kaderstellend is voor een activiteit, onder de Omgevingswet plan-mer-beoordeling moet worden uitgevoerd als het CMP voor dat deel aanzienlijke milieueffecten kan hebben. (art. 16.36 lid 4 Ow). Ook om die reden is het verstandig de reikwijdte van het MER niet te smal te kiezen en de voornemens in samenhang te beschouwen.

2.4 Begrippen en definities in het CMP1

Definieer helder wat wordt verstaan onder de begrippen die nieuw zijn in het CMP1 ten opzichte van het LAP3. Daarbij gaat het allereerst om het begrip “materiaal”. Geef aan of het daarbij gaat om alle stoffen die rondgaan in de economie. Beschrijf of de grondstoffen in steek leidend wordt (ijzererts, bauxiet, veevoer, cacao, aardolie, aardgas) of dat juist de materialen na de basisindustrie, zoals aluminium, koper, kunstmest, plastic als invalshoek worden genomen. Geef ook aan hoe omgegaan wordt met grondstoffen die toegepast worden voor de opwekking van energie en niet voor producten.

¹² Dit geldt ook voor de [recente kamerbrief](#) van 15 juli 2022 van de Minister van I en W over de stand van zaken concretisering circulaire economie, kenmerk IenW/BSK-2022/149418.

2.5 Besluitvorming

De m.e.r.-procedure wordt doorlopen voor het vaststellen van het CMP1.

Geef in het MER een overzicht van de besluitvormingsprocessen:

- Geef een overzicht van de met dit project samenhangende besluitvormingsprocessen¹³ buiten het kader van CMP1. Beschrijf waar de totaal-afstemming van alle beleidsplannen over circulariteit plaatsvindt.
- Geef aan in welk kader waarover wordt besloten, wanneer en door wie. Maak onderscheid tussen besluiten over het afvalbeheer en over het circulair materialenbeheer.
- Geef aan of en hoe LAP3 of delen ervan zullen worden opgenomen in het CMP1. Beschrijf hoe dit inhoudelijk en procedureel zal gebeuren en betrek hierbij onder meer de brief van de minister van 24 juni 2022. Geef ook aan wat er gebeurt met delen van LAP3 die niet zullen worden opgenomen in CMP1.
- Neem een planning op en geef aan wat de looptijd zal zijn van het CMP1.
- Geef aan hoe het CMP1 doorwerkt in vervolgbesluiten.

3 Afvalbeheer: aanpassing van LAP3

3.1 Evaluatie LAP3

Het CMP1 is gedeeltelijk de opvolger van het LAP3. De Commissie adviseert als uitgangspunt voor de uitwerking van het beleid in het MER de huidige situatie rondom afvalbeheer te analyseren en het LAP3 te evalueren. Kwantificeer zoveel mogelijk de huidige afvalstromen en de verwerkingwijze(n). Beschrijf wat goed gaat en waar juist knelpunten zijn. Evalueer ook de in LAP3 ingevoerde methodiek van de Multi Levenscyclus Analyse (mLCA).¹⁴ Geef ook aan welke knelpunten er nu zijn in het omvormen van afval tot grondstof. Geef de trends aan en werk ook prognoses voor de verschillende afvalstromen uit. Relateer dit aan de beschikbare en te verwachten verwerkingscapaciteit. Geef daarbij in elk geval een analyse van de capaciteit van de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's).

De Commissie merkt op dat LAP3 een essentiële functie heeft in het afvalbeleid. De overgang van LAP3 naar CMP1 leidt tot beleidswijzigingen. De Commissie adviseert in het MER zorgvuldig te overwegen wat uit LAP3 in elk geval voorlopig zal worden behouden en wat wordt gewijzigd.

3.2 Doelen voor afvalstoffenbeleid

Benoem, mede op basis van de resultaten van de evaluatie van LAP3, de doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid. Daarbij gaat het in ieder geval om:

- het verlagen van de hoeveelheid afval in Nederland;
- het verlagen van de milieu impact van de totale afvalverwerking in Nederland;
- het omgaan met stromen van en naar het buitenland.

¹³ Bijvoorbeeld in het kader van het Rijksbreed programma circulaire economie.

¹⁴ Deze vervangt de CML2-methodiek die in LAP1 en Lap2 werd voorgeschreven.

3.3 Onderwerpen en alternatieven afvalbeheer

In de NRD zijn onderwerpen genoemd waarvoor alternatieven zijn ontwikkeld. Dit zijn:

- I Immobilisatie binnen de circulaire economie (CE).
- II Zorgstoffen en het CE-beleid.
- III Import/export, terugvoer van residu.
- IV Minimumstandaard algemeen, versneld ophogen minimumstandaarden.
- V Minimumstandaard algemeen, onderscheid maken tussen vormen van recycling.
- VI Minimumstandaard sectorplannen 1,2, 9, 27 en 28, verbranden versus recycling en storten.

Motiveer in het MER waarom voor uitwerking van juist deze onderwerpen (en de in de NRD genoemde alternatieven daarbinnen) is gekozen en hoe deze bijdragen aan het doelbereik. Geef aan waar de onderwerpen en alternatieven voortkomen uit het streven naar een circulaire economie en waar ze vooral voortkomen uit een gewenste wijziging van het afvalbeleid. Beschrijf ook in hoeverre milieueffecten bij deze afwegingen een rol hebben gespeeld. Onderzoek of keuzes binnen een onderwerp ook gevolgen hebben voor de uitwerking van andere onderwerpen.

Granuliet is nu niet bij de onderwerpen genoemd. Er is hierover wel een maatschappelijk debat gaande. Overweeg om specifiek aandacht te besteden aan verschillende manieren van verwerking en toepassing hiervan.

Onderwerp II Zorgstoffen en het CE-beleid. De Commissie adviseert zorgstoffen bij alle onderwerpen terug te laten komen.

Onderwerp III Import/export, terugvoer van residu. De Commissie adviseert, gelet op het maatschappelijk belang, in de uitwerking van dit onderwerp te onderzoeken hoe, als gevolg van de export van (gevaarlijke) afvalstoffen, milieueffecten in het buitenland kunnen worden verminderd en voorkomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de export van plastic afval naar Azië.

Onderwerp VI Minimumstandaard Geef aan waarom is gekozen voor de uitwerking van genoemde sectorplannen waarvoor wordt overwogen de minimumstandaard te verhogen en niet voor andere. Geef aan of hiervoor dan ook een update van het LAP3 plaatsvindt en wat de status is van de nu niet aangepaste sectorplannen.

Maak bij de uitwerking van dit onderwerp een analyse van de hoeveelheid benodigde verbrandingscapaciteit in Nederland, de manier van sturen hierin, en de milieugevolgen hiervan. Neem in het MER een vergelijking op tussen de verschillende verwerkingstechnieken (verbranden, storten, vergassen, vergisten, recycling). Ga specifiek in op de verbrandingscapaciteit en de doelmatigheid ervan en relateer dit aan de analyse die in paragraaf 3.2 van dit advies is gevraagd.

4 Scenario's voor de overgang naar circulair materialengebruik

De Commissie adviseert om in het MER de transitie naar het circulair materialenbeheer in een circulaire economie op hoofdlijnen te beschrijven en een aantal scenario's uit te werken hoe de doelen kunnen worden gehaald. Ze werkt dit in de paragrafen hieronder uit.

4.1 Beleidskader en ontwikkelingen

De Commissie realiseert zich dat het CMP1 niet de plek is waar de totaal-afstemming van alle beleidsplannen over circulariteit plaatsvindt. Ze adviseert om in het MER aan te geven wat de plek is van het onderdeel circulair materialengebruik (onder andere ketenplannen) in het CMP1 binnen het nationale milieubeleid en meer specifiek in de ontwikkeling van de circulaire economie. Beschrijf ook waar de totaal-afstemming wel plaatsvindt. Geef hiervan ook een heldere visualisatie in schema of diagram. Geef bij de uitwerking aan waar welke verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden voor circulair materialengebruik in het CMP1 zullen worden vastgelegd. Geef aan waar knelpunten optreden of worden verwacht en hoe hiermee zal worden omgegaan.

Het MER moet een beschrijving geven van het beleidskader en van de relevante ontwikkelingen rondom grondstoffen en materialen en wat dit voor het CMP1 betekent. Ga hierbij in elk geval in op:

- Europees beleid en ontwikkelingen in beleid voor klimaat, afvalstoffen, materialen en circulaire economie en internationale samenwerking;¹⁵
- het Rijksbreed Programma Nederland Circulair in 2050 en de ambities en doelstellingen hiervan. Ga daarbij ook in op de vijf hierin beschreven prioriteiten (bouw, kunststoffen, biomassa en voedsel, consumptiegoederen en maakindustrie);
- de verschillende stappen op de R-ladder;¹⁶
- overige Nederlandse ambities, plannen, doelstellingen en afspraken rond materialen, grondstoffen en afval.¹⁷ Beschrijf ook het mijnbouwbeleid en het beleid voor duurzame inkoop van materialen, productontwerp en levensduur;
- de maatwerkafspraken die het ministerie van EZK met grote bedrijven aan het maken is. Hierbij gaat het over grote materiaalstromen, zoals staal, cokes en ijzererts, aardolie en aardgas (chemie), kunstmest, aluminium en bauxiet, cement en beton. Geef de status hiervan aan;
- agrarische grondstoffen als cacao, soja, palmolie, en de agrarische afvalstof mest.

Verder wijst de Commissie op de reeks van tweejaarlijkse evaluaties door het PBL met aandacht voor materiaalstromen en de voortgang op circulaire indicatoren. Zowel het

¹⁵ Zie bijvoorbeeld de [Kamerbrief](#) van 17 juni 2022 over internationale samenwerking BZ en EZK, de [beantwoording van de kamervragen](#) over benodigde grondstoffen voor klimaatdoelen, Het EU Action Plan on Critical Raw Materials en de European Raw Materials Alliance.

¹⁶ De R-ladder geeft de mate van circulariteit aan. Hoe hoger een strategie op de R-Ladder staat, hoe meer circulair de strategie is. R1 staat voor Refuse and rethink, R2 voor Reduce en R3 voor Reuse. R4 voor Repair, refurbish remanufacturing en repurpose en R5 voor Recycling.

¹⁷ Denk hierbij bijvoorbeeld ook [het Nederlandse beleid over biogrondstoffen](#), de [Transitieagenda consumptiegoederen](#), de [MVO-implementatie](#) in het EZK instrumentarium, de [Grondstoffennotitie](#).

selecteren van materialen met prioriteit, het stellen van doelen, als het evalueren kunnen hierop voortbouwen.

4.2 Doelstellingen circulair materialenbeheer

Werk de doelen van het circulair materiaalbeheer toetsbaar uit, inclusief het tijdpad en eventuele tussenstappen. Start met de beschrijving van de onderliggende milieudoelen die ten grondslag liggen aan de doelstellingen voor de circulaire economie. Doe dit in termen van gezondheidswinst, kwaliteit van de leefomgeving, reductie van emissies (klimaat) en biodiversiteit. Geef vervolgens aan wat dit betekent voor de specifieke doelstellingen voor:

- alle fasen van de kringloop van grondstoffen, materialen, producten en reststoffen;
- de mate van gebruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen;
- de mate van sluiting van materiaalkringlopen;
- de wijze van omgang met stromen die in beide richtingen over de grenzen heen gaan;
- het verduurzamen van niet circulaire grondstoffen die, ondanks het circulaire beleid, de komende tientallen jaren nog steeds nodig zijn.

Sluit hierbij aan bij de doelstellingen zoals geformuleerd in het Rijksbreed Programma voor de Circulaire Economie inclusief de Transitie agenda. Betrek hierbij ook de monitoring rapporten van het PBL hierover.

4.3 Onderwerpen onderzoek circulair materialenbeheer

Analyse van de materialenstromen

Om te kunnen bepalen of voor de juiste onderwerpen ketenplannen worden opgesteld en om de prioriteiten te bepalen op weg naar CMP2, adviseert de Commissie een analyse van de belangrijkste materialenstromen te maken. Het gaat dan om stromen die grote milieugevolgen hebben en strategisch en economisch van belang zijn in binnen- en buitenland. Denk hierbij ook aan soja, palmolie, ijzererts, veevoer, aardgas, kolen, lithium, et cetera.

Ga in de analyse ook in op het zo duurzaam mogelijk winnen van grondstoffen als koper, lithium, aluminium, soja, palmolie, et cetera. Dit zijn voorbeelden van materialen die maar heel beperkt gewonnen kunnen worden uit afval, deels omdat ze opgebruikt worden en deels omdat het nieuwe materialen zijn. Deze materialen zijn in het afvalbeleid niet problematisch, maar in een materialenanalyse wel belangrijk. Gebruik deze voorbeelden om concreet aan te geven hoe duurzaamheidswinst zal ontstaan. De NRD stelt over nieuwe grondstoffen: "Voor zover er nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen en wordt verdere aantasting van de sociale en fysieke leefomgeving en de gezondheid voorkomen." De materialenanalyse moet dit in meer detail uitwerken.

Geef ook een analyse van materialen als kunststof die theoretisch voor circa 40% uit afvalplastic gemaakt kunnen worden maar waarbij dit nu maar voor 9% gebeurt. Ga verder in op het gebruik van biobased grondstoffen in de keten. Nederland heeft een grote chemie- en brandstoffensector en zal daarvoor waarschijnlijk op grote schaal overschakelen naar

biotische grondstoffen. Het milieueffect van het gebruik van deze 'niet fossiele' grondstoffen moet nu al in beeld komen.

Neem bij de materialenanalyse in ieder geval de volgende aspecten mee:

- de milieubelasting van het materiaal (in ieder geval CO₂-equivalenten, ruimtegebruik);
- het percentage van het materiaalgebruik dat op dit moment op basis van recycelat en biobased plaatsvindt. Schat in hoeveel dit theoretisch zou kunnen zijn op basis van afval;
- andere opties om materialen te verduurzamen (bio, andere materialen, duurzame energie voor conversie, et cetera).

Ketenplannen

Motiveer op basis van de analyse van de materialenstromen voor welke materialen ketenplannen worden uitgewerkt en betrek hierbij het volgende. In de eerdergenoemde kamerbrief over het CMP1 is aangekondigd dat in het CMP1 ketenplannen zullen worden gemaakt voor beton, hout, kunstgras, papier en karton, textiel en zonnepanelen.¹⁸ De Commissie heeft begrepen dat bij deze keuze de vijf grote transitieagenda's leidend zijn geweest.¹⁹ De Commissie adviseert daarnaast ook de keten voor een metaal te onderzoeken, bijvoorbeeld aluminium of koper. Dit zijn materialen die in grote hoeveelheden nodig zijn voor de energietransitie. De winning hiervan veroorzaakt veel milieudruk en afval. Dit kan maar voor een beperkt deel beperkt worden door recycling uit afval²⁰. Kijk bij de keuze van de materialen ook over de grenzen van de bevoegdheden heen. Overweeg bijvoorbeeld ook om mest op te nemen, aangezien er momenteel een mestoverschot is wat zorgt voor niet-gesloten kringlopen en leidt tot milieugevolgen.²¹ Geef aan wat de planning en prioritering is voor het opstellen van deze en volgende ketenplannen.

Werk de gekozen ketenplannen vervolgens uit. Betrek hierbij de effecten voor de hele keten in binnen- en buitenland. Werk de ketenplannen uit tot een format voor de later uit te werken ketenplannen. Geef aan of als resultaat mogelijk ook andere kaderstellende besluiten in beeld komen.²² Betrek daarbij of normen mogelijk moeten veranderen en of die moeten leiden tot de keuze voor andere verwerkingstechnieken.

4.4 Ontwikkelen van scenario's

De Commissie adviseert op basis van de materialenstromen scenario's te onderzoeken en te ontwikkelen. Doel van de scenario's is het vinden van de beste en meest efficiënte routekaart naar het bereiken van de doelstellingen voor circulair materialenbeheer. Kies de scenario's door te variëren in maatregelen²³, prioriteiten in uitvoering, fasering en mogelijke milieuwinst of reductie van negatieve effecten. Maak een schatting op hoofdlijnen van de milieugevolgen van de scenario's. Geef inzicht in onzekerheden, knelpunten en kansen. Werk op basis van

¹⁸ De onderwerpen van de ketenplannen en sectorplannen zijn niet altijd dezelfde. Zo zijn er voor zonnepanelen en beton geen aparte sectorplannen.

¹⁹ De vijf agenda's: Kunststoffen, Consumptiegoederen, Maakindustrie, Bouw en Biomassa en Voedsel.

²⁰ Voor aluminium is dit bijvoorbeeld maar voor 20% mogelijk.

²¹ In het rijksbrede Programma Circulaire economie zijn voedsel en mest al wel opgenomen.

²² Bijvoorbeeld door gewijzigd inzicht in ambities, prognoses, normstellingen in relatie tot verwerkingscapaciteit of keuze voor verwerkingsmethode.

²³ Denk ook aan het zogenaamde circulair ontwerpen (circular by design, modular design, safe design).

het onderzoek de uitvoeringsagenda van circulair materialenbeheer voor de komende jaren uit.

Het MER moet vervolgens aangeven of en zo ja welke consequenties de uitwerking van deze scenario's hebben voor de alternatieven voor afvalverwerking en dus voor de keuzes in het afvalbeleid. Geef ook aan welke consequenties de verschillende scenario's hebben voor andere beleidsvoornemens en of deze nieuw beleid nodig maken.

5 Milieugevolgen

5.1 Referentie

De effecten van de alternatieven voor het afvalbeleid en van de scenario's voor circulair materialenbeheer zullen in het MER worden vergeleken met de referentiesituatie. De NRD geeft hierover aan dat dit de voortzetting van het huidige beleid op de verschillende onderwerpen is. Sluit bij deze beschrijving aan bij de evaluaties van de stand van de "circulaire economie" van het PBL. De Commissie beveelt aan 2018 als referentiejaar te gebruiken, omdat de Balans van de Leefomgeving voor dit jaar is opgesteld.

Toetsings- en beoordelingscriteria

De NRD geeft aan de alternatieven op de volgende effecten te onderzoeken en te vergelijken:

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

De Commissie merkt hierbij op dat de omschrijving van te beoordelen effecten vrij algemeen en veelomvattend is en daarmee nog niet toetsbaar.²⁴ Hierdoor zullen sommige onderwerpen op verschillende plekken in de beoordeling terugkomen en dus mogelijk dubbel getoetst worden (dit geldt bijvoorbeeld voor de eerste drie genoemde effecten). Dit kan leiden tot een vertekend beeld van de toegekende score.²⁵ Werk in elk geval ook uit waarom deze

²⁴ Onduidelijk bijvoorbeeld of het met efficiënt gebruik van hulpbronnen gaat om een economische doelstelling? Ook is niet helder waarom wel wordt gekeken naar het stimuleren van hoogwaardige verwerking maar niet naar de hoeveelheid hoogwaardige verwerking zelf.

²⁵ Driemaal positief of negatief voor hetzelfde onderdeel van een onderwerp geeft een ander beeld dan als het eenmaal meetelt. Termen als efficiënt gebruik en hoogwaardig kunnen zowel breed en in milieutermen worden uitgelegd als alleen economisch.

algemene criteria zijn gekozen en waarop ze zijn gebaseerd. Hierbij gaat het vooral om de onderliggende milieucriteria.²⁶

In de bovenstaande opsomming ontbreken de niet hernieuwbare hulpbronnen en een aantal milieukundige aspecten. Ook is sprake van een mix van toetsings- en beoordelingscriteria, die de mate van doelbereik van CE (prestatiedoelen) beoordelen, en criteria voor het bepalen van de milieueffecten. Het is wenselijk om dit onderscheid helder te maken binnen het toetsings- en beoordelingskader.

Toets aan milieukundige effecten

De Commissie ziet de doelen op het gebied van hoogwaardigheid en circulariteit meer als middel dan als doel om duurzaamheidsdoelen te bereiken en adviseert om vooral te toetsen op specifiek milieukundige parameters zoals emissies naar lucht, water en bodem²⁷, gezondheidsgevolgen, gevolgen voor natuur²⁸ en ruimtegebruik. Zorg bij de effectbeschrijving dat het totaal van milieueffecten van de alternatieven en scenario's voor de gehele keten in beeld komt.²⁹

Bouw hiermee in het MER een eenduidig toetsings- en beoordelingskader op met zoveel mogelijk kwantitatieve criteria. Neem in elk geval in het toetsingskader op:

- criteria voor het doelbereik (uitgaande van de aanbevelingen in paragraaf 3.2.);
- criteria voor het beoordelen van de milieueffecten: effecten op gezondheid, natuur, bodem en water, ruimtegebruik et cetera. Betrek hierbij relevante normen, grens- en streefwaarden³⁰ uit het beleid voor leefomgeving en natuur;
- betrek specifiek voor de toetsing van de scenario's (hoofdstuk 5) de door PBL aanbevolen indicatoren voor het volgen van de circulaire economie of beargumenteer wanneer en waarom hiervan wordt afgeweken.

Niet alle milieuthema's zullen kwantitatief kunnen worden beoordeeld. In die gevallen kan een kwalitatieve beoordeling plaatsvinden op basis van expert judgement (deskundigenbeoordeling). Beschrijf in dat geval duidelijk welke bronnen zijn gebruikt en hoe de beoordeling tot stand is gekomen.

Maak waar nodig twee kaders, een voor het afvalbeleid en het andere voor het overgangsdeel naar circulair materiaalgebruik, aangezien er een verschil in abstractieniveau kan zijn en omdat de reikwijdte verschilt. Stem de effectbeschrijving en het beoordelingskader af op het niveau van de uitwerking en motiveer dit steeds. De NRD stelt dat lokale effecten niet worden beschreven. Soms zijn emissies naar de lucht en de geluidbelasting echter afhankelijk van transportbewegingen en daarmee van locatiekeuze en schaalgrootte. Daar waar dit speelt moet het MER dit indicatief aangeven.

²⁶ Voorbeeld: het criterium 'stimuleren van hoogwaardige verwerking van afvalstoffen' is bedoeld om de milieulast van de reststoffen te verminderen. Kan dit onderliggende doel via verschillende milieucriteria worden getoetst?

²⁷ Specifieke aandachtspunten: Broeikasgassen, ZZS en zorgstoffen. Hierbij speelt ook de aanvaardbaarheid van welke ZZS-emissies bij het be- en verwerken van (gevaarlijke) afvalstoffen ook bij export nog aanvaardbaar zijn.

²⁸ Specifieke aandachtspunten: biodiversiteit en stikstof.

²⁹ Als onderdeel hiervan kan gebruik worden gemaakt van de methodiek van de Levenscyclus Analyse (LCA).

³⁰ Denk ook aan de WHO-advieswaarden voor lucht en geluid en voor het milieuaspect geur aan het aanvaardbaar niveau voor geurhinder.

Positieve en negatieve milieueffecten

De circulaire economie kan zowel positieve als negatieve milieueffecten tot gevolg hebben. Besteed bij de beschrijving van de milieueffecten aandacht aan beide. Bijvoorbeeld voor gezondheid kan winst en verlies optreden. De gezondheidswinst hangt samen met de afname van het gebruik van (schadelijke) materialen en grondstoffen, de verminderde uitstoot van stoffen naar de lucht (ook CO₂) en de overgang naar consumptie van een gezonder en duurzamer dieet. De gezondheidsrisico's hangen vooral samen met het terugkeren van schadelijke stoffen (onder andere maar niet uitsluitend onder de noemer zeer zorgwekkende stoffen) in materialen waaraan mensen worden blootgesteld en directe blootstelling van mensen bij het recyclen van bijvoorbeeld e-waste.

De NRD geeft aan dat het MER vooral het "effect op het vermijden van onaanvaardbare risico's voor mens en milieu door de verspreiding van schadelijke stoffen" zal beoordelen. De gezondheidswinst van een circulaire economie blijft zo buiten beeld. Deze hoort wel in het CMP1 thuis. Daarnaast kan de keuze om alleen "vermijden van onaanvaardbare risico's" te beoordelen een grote beperking inhouden afhankelijk van de invulling van het begrip 'onaanvaardbaar'. De Commissie adviseert naar alle risico's te kijken en daarbij ook de vele en grote onzekerheden in beeld te brengen.

De Commissie beveelt aan om voor de sterk groeiende vraag naar biotische grondstoffen (voedsel, biomassa, hout et cetera) en ook het gebruik van vruchtbaar land mee te nemen als indicator. Betrek daarbij ook watergebruik in gebieden met schaarste, zeker als textiel een speerpunt wordt.

5.2 Onzekerheden, monitoring- en evaluatieprogramma

Het MER moet de milieuaspecten benoemen waarvoor effectschattingen erg onzeker zijn of waarover onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Geef in het MER een aanzet tot een monitoring- en evaluatieprogramma. Spits dit programma toe op milieuaspecten die in de verdere besluitvorming, ook in de aanloop naar het CMP1, een belangrijke rol spelen. Dit is van belang om beleid te kunnen bijstellen en te formuleren.

5.3 Vorm, presentatie en samenvatting

De Commissie constateert dat de NRD kort, maar moeilijk te doorgronden is. Er wordt veel vaktaal gebruikt. Het gaat hier om complexe materie, die iedereen aangaat. De Commissie adviseert het MER in simpele taal zonder overbodig jargon te schrijven en de lezer bij alle stappen zorgvuldig mee te nemen. Leg onderwerpen en keuzes goed uit, geef een uitleg van begrippen en geef waar mogelijk duidelijke voorbeelden uit de praktijk. Geef steeds ook aan waar milieueffecten een rol hebben gespeeld bij gemaakte keuzes.

Besteed veel aandacht aan de samenvatting. Dit is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER. Daarbij moeten de belangrijkste zaken zijn weergegeven.

BIJLAGE 1: Projectgegevens

Advies van de Commissie over het op te stellen MER

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep geeft aan welke onderwerpen naar zijn mening moeten worden behandeld in het MER en met welke diepgang. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft een virtueel startgesprek met het ministerie plaatsgevonden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Geert Bergsma
ir. Lidwien Besselink
ing. Cor Coenrady
mr. dr. Annelies Freriks
drs. Tjeerd Gorter (secretaris)
Marja van der Tas (voorzitter)
ir. Paul van Vugt
dr. Fred Woudenberg

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport wordt opgesteld

Het vaststellen van het Circulair Materialenplan 1.0 (CMP1).

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Het CMP1 is richtinggevend en kaderstellend voor diverse m.e.r.-(beoordeling-)plichtige activiteiten. Voor deze procedure gaat het in elk geval om een aantal afvalbe- en verwerkingsactiviteiten. Daarom wordt een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Initiatiefnemer besluit

Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft gebruikt?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [3622](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage
A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e mer@eia.nl
w commissiemer.nl

