

Ontwerp Ketenplan Beton nader bekeken

Van LAP3 naar CMP

Dit jaar moet het Circulair Materialenplan (CMP) het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) gaan vervangen. Het ontwerp CMP lag tot medio februari 2025 ter inzage. Iedereen kon tot dat moment op het CMP reageren. Wat houdt het CMP precies in? Kan het de torenhoge ambitie waarmaken om Nederland in 2050 circulair te maken? Het Ketenplan Beton wordt in dit artikel nader belicht.



Wilbert van Eijk is als advocaat-partner verbonden aan Van Iersel Luchtman advocaten (VIL) en werkzaam op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij voert een praktijk op het gebied van het omgevingsrecht en het milieustrafrecht, met het accent op afval- en bouwstoffenrecht. Wilbert is voorzitter van het brancheteam Afval&Recycling van VIL.

Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) bevat doelen en maatregelen om te zorgen dat Nederland in 2050 circulair is. Het CMP dient als een instrument voor deze doelstelling. Het CMP stelt als doel het beschermen van mens en milieu door het verminderen van grondstoffengebruik, het verlengen van de levensduur van producten en de hoogwaardige verwerking van materialen. Drie belangrijke ambities zijn het uitbreiden van de informatievoorziening, het ondersteunen van innovatie, en het versterken van de juridische basis. In het CMP wordt het overheidsbeleid voor afvalstoffenbeheer gegeven. De wettelijke basis daarvoor is, net als voor het huidige LAP3, de Wet milieubeheer. De overheid gebruikt het CMP als basis voor het verlenen van vergunningen en toestemmingen. Ook moet het CMP bedrijven helpen bij het maken van circulaire keuzes. De nieuwe naam geeft invulling aan de ketenbenadering van het plan, dat alle fasen van een materiaalketen benoemt; van ontwerp tot en met verwerking en hergebruik.

Ketenplannen en afvalplannen

Het CMP introduceert zogeheten ketenplannen en afvalplannen, als vervangers van de sectorplannen uit LAP3. De ketenplannen zijn gericht op specifieke materiaalstromen. Er worden momenteel zes ketenplannen geïntroduceerd: voor hout,

kunstgras, textiel, papier & karton, beton en zonnepanelen. Mogelijk dat er later meer ketenplannen bijkomen. Ketenplannen bevatten ten opzichte van sectorplannen nieuwe elementen: regelgeving per ketenfase, beschrijvingen van circulaire ketens en aandacht voor de afvalstatus.

De afvalplannen geven, net zoals de sectorplannen uit LAP3, de uitwerking van het beleid voor specifieke afvalstoffen. De indeling van de afvalplannen is wel gewijzigd. Zo bevat het een beschrijving van de afvalcategorieën en het mengen van afval. Afvalplannen bevatten, net als de huidige sectorplannen, de minimumstandaard voor verwerking en het beleid over grensoverschrijdend transport. Het CMP introduceert een afvalplan over afgedankte PUR/PIR-isolatieplaten. Isolatieplaten die gevaarlijke stoffen kunnen bevatten, dienen bij bouw- en sloopwerkzaamheden apart te worden ingezameld.

Hoogwaardige recycling

In het CMP wordt het begrip hoogwaardige recycling gedefinieerd. Hieronder wordt verstaan: 'de vorm van recycling, waarbij het materiaal zoveel mogelijk en met een zo hoog mogelijke kwaliteit over zoveel moge-

lijk cycli in een materiaal of productketen wordt gehouden'. In het plan 'Vormen van recycling' van het CMP wordt aangegeven dat de in deze definitie opgenomen principes niet altijd met elkaar in lijn zijn. Zo kan het verkrijgen van recyclaat van hoge kwaliteit op gespannen voet staan met het verkrijgen van zoveel mogelijk recyclaat. Het gaat dus om de kwaliteit van het materiaal en welk primair materiaal wordt uitgespaard.

Het CMP bevat ook een hoofdstuk over circulair materiaalgebruik. Dit hoofdstuk beschrijft, op basis van verschillende uitgangspunten, wat circulair ontwerp en circulair materiaalgebruik inhoudt. Het geeft aan welke afwegingen kunnen worden gemaakt bij het meer circulair toepassen van grondstoffen en materialen in producten. Dit onderdeel van het CMP moet bedrijven en overheden helpen circulair te werken. Het CMP is daarmee voor meer sectoren dan alleen de afvalsector van betekenis.

Ketenplan Beton

De 'bouw' is een van de prioritaire productketens in het NPCE. In het Ketenplan Beton wordt aangegeven dat als doel geldt vijftig

procent reductie van primair materiaalgebruik in 2030 en volledige circulariteit in 2050. Het streven is de inzet van oud beton als grondstof voor nieuw beton, dat we al kennen uit het in 2018 gesloten Betonakkoord.

Het Ketenplan Beton bestaat uit een aantal delen. In het eerste deel wordt het beleid en de doelstellingen voor beton beschreven. Het geeft bedrijven en overheden handvatten voor keuzes die kunnen bijdragen aan het circulair maken van de keten. Het tweede deel bevat de toetsingskaders voor het vergunnen van het verwerken van en het grensoverschrijdend transport van beton als afvalstof.

Betonketen

De betonketen bestaat uit verschillende fasen: ontwerp, productie, gebruik en verwerking. Het ontwerp bepaalt voor een belangrijk deel de mate van herbruikbaarheid of recyclebaarheid na de eerste levensfase. De productiefase bepaalt welke grond-, hulp- en toeslagstoffen worden ingezet. Het Ketenplan schat de Nederlandse behoefte aan beton in 2030 op 33 Mton. Hiervoor is 12,5 miljoen ton zand, 15,3 miljoen ton grond en zo'n 4,8 miljoen ton cement nodig.

Het Ketenplan noemt in de gebruiksfase diverse betontoepassingen: voor bouwwerken zoals woning- en utiliteitsbouw, voor infrastructurele werken zoals viaducten en bruggen en voor prefab betonelementen (bouwblokken, rioolbuizen, stoepranden, opsluitbanden en straatstenen). Zowel het gebruik als het onderhoud spelen een rol bij de levensduur van het betonnen object.

Geen herbestemming

De verwerkingsfase beschrijft de route die het beton volgt na de eerste levensfase. Betonelementen die bij sloop geen directe herbestemming kunnen krijgen, worden verwerkt tot puin. Afhankelijk van de wijze van slopen en scheiden, ontstaat gemengd bouw- en sloopafval, gemengd puin of betonpuin. De jaarlijkse hoeveelheid betonpuin die vrijkomt wordt in het CMP geschat op 12 Mton, met een groeiverwachting naar 15 Mton in 2030.

Om tot een circulaire economie te komen, moet iedere stap daaraan bijdragen en moet iedere ketenpartij zijn verantwoordelijkheid nemen. Voor het circulair maken van de betonketen betekent dit dat grondstoffengebruik moet worden verminderd, grondstoffen moeten worden vervangen,

de levensduur moet worden verlengd en moet worden ingezet op hoogwaardige verwerking, zonder risico's voor het milieu en de volksgezondheid.

Toetsingskaders betonafval

In het deel van het Ketenplan dat de toetsingskaders bevat, is opgenomen hoe bedrijven betonafval moeten verwerken en wat daarbij de aandachtspunten zijn. Het bevat het toetsingskader voor het bevoegd gezag voor het vergunnen van de verwerking van deze afvalstoffen en het toetsingskader voor het toestaan van grensoverschrijdend transport.

Het bevoegde gezag moet bij het nemen van besluiten rekening houden met het CMP en dus met deze toetsingskaders. De toetsingskaders gelden voor de afvalstoffen: (1) afgedankte betonelementen en betonpuin, (2) betonfracties en (3) betonelementen of betonpuin die specifieke ZZS bevatten. Betonafval dat meer dan 50 mg/kg PAK bevat, valt buiten de reikwijdte van dit toetsingskader.

In het Ketenplan wordt benadrukt dat het toetsingskader ook relevant is voor de productie van nieuw beton. Als hierbij secundaire grondstoffen worden gebruikt, die afvalstoffen betreffen, dan is sprake van het mengen van afvalstoffen (vliegashoudend, bodemas, slakken) met niet-afvalstoffen (zand, grind, cement). Het Ketenplan Beton bevat dus ook het toetsingskader voor het vergunnen van dergelijke handelingen.

Mengen en de minimumstandaard

Om invulling te geven aan de hiervoor al beschreven eis van een hoogwaardige verwerking wordt in het toetsingskader aandacht besteed aan het vergunnen van mengen en de minimumstandaard. Mengen is in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen als een milieubelastende activiteit. In bepaalde gevallen is hiervoor een vergunning noodzakelijk. Het gaat zowel over het mengen van afvalstoffen onderling als over het mengen van afvalstoffen met niet-afvalstoffen. Ook bij het samenvoegen binnen één afvalcategorie kan sprake zijn van (vergunningsplichtig) mengen.

Het CMP kent beperkingen voor het mengen van AVI-bodemas met niet-afvalstoffen bij de productie van beton. Die beperkingen volgen niet direct uit het Ketenplan Beton, maar uit het Afvalplan assen van AVI's en het hoofdstuk immobi-

lisaat, vulstof of toeslagmateriaal van het CMP. Dit benadrukt nog eens het integrale karakter van het CMP.

Het verwerken van betonafval moet plaatsvinden in overeenstemming met de in paragraaf 10.2 van het Ketenplan Beton opgenomen minimumstandaarden. Dit betekent dat het bevoegd gezag ook voor hoogwaardiger vormen van verwerken vergunning kan verlenen, tenzij de minimumstandaard hiervoor specifieke beperkingen kent. Een vergunning voor laagwaardiger verwerken kan slechts in uitzonderingsgevallen worden verleend. Denk aan calamiteiten of de aanwezigheid van bepaalde ZZS.

Recycling

De minimumstandaard voor afgedankte betonelementen, betonpuin en betonfracties is recycling. Indien in betonelementen of betonpuin specifieke ZZS zitten en die op basis van specifieke wetgeving of toetsingskaders niet nuttig mogen worden toegepast, is storten de minimumstandaard. Hoogwaardiger verwerken dan de minimumstandaard is nadrukkelijk niet toegestaan. Ook niet in combinatie met immobilisatie, tenzij de specifieke wijze van verwerken ervoor zorgt dat deze ZZS worden vernietigd of ten behoeve van vernietiging of verwijdering uit de afvalstof worden afgescheiden.

Wordt de torenhoge ambitie om de Nederlandse betonketen in 2050 circulair te hebben gehaald? Wie het weet, mag het zeggen! De aanwezigheid van en het omgaan met ZZS behoudt ook onder het CMP zijn relevantie. Ook moet blijken hoe hoogwaardig oud beton wordt ingezet en voor welke uitdagingen aanbestedingen en vergunningstrajecten zorgen. Dat is nog allerm minst in beton gegoten...

Tot slot

De op het ontwerp CMP ingediende zienswijzen kunnen nog tot aanpassingen van het CMP leiden. Het is nu wachten op de vaststelling van het definitieve CMP. Wilt u weten wat het CMP of een specifiek keten- of afvalplan betekent voor uw bedrijf? Op circulairmaterialenplan.nl vindt u meer informatie. Heeft u vragen over de juridische impact van het CMP op uw bedrijfsvoering? Neem gerust contact met me op.

Wilbert van Eijk

Tel. 088-9080827 - E-mail: w.eijk@vil.nl
Website: www.vil.nl

