

Ketenplan Beton nader bekeken

Het Circulair Materialenplan (CMP) heeft het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) vervangen. Op 30 december 2025 is het CMP in werking getreden. 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.

Het CMP is de opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Het LAP heeft vanaf 2003 gezorgd voor een duidelijk overzicht van de regels voor het afvalbeheer. Het CMP blijft dit doen, maar heeft ook een bredere blik. Het zwaartepunt van het LAP lag bij goed afvalbeheer en beschreef met name de verwerking van materialen in de afvalfase. In een circulaire economie wordt de waarde van de grondstoffen, materialen en producten zo lang mogelijk behouden en zorgvuldig (her)gebruikt, waardoor het einde van de levensduur van producten en materialen zo lang mogelijk wordt uitgesteld.

Wanneer dit einde toch wordt bereikt, worden materialen zo hoogwaardig mogelijk gerecycled en resterende afvalstoffen zorgvuldig verwerkt met inachtneming van risico's voor mens en milieu. Met het CMP wordt ook aandacht geschonken aan het geldende beleid voor de fasen, voordat een materiaal afval wordt. Denk aan het ontwerp, de productie en het (her)gebruik van materialen en producten.

Juridische basis

In het CMP wordt het overheidsbeleid voor afvalstoffenbeheer gegeven. De wettelijke basis hiervoor is, net als voor LAP3, de Wet milieubeheer. De overheid gebruikt het CMP als basis voor het verlenen van vergunningen en toestemmingen en het handhaven van de afvalregelgeving. Ook moet het CMP bedrijven helpen bij het maken van circulaire keuzes.

Het CMP introduceert zogeheten ketenplannen en afvalplannen als vervanger 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. 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.

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 mogelijk 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



Wilbert van Eijk

kan het verkrijgen van recycleklaar van hoge kwaliteit op gespannen voet staan met het verkrijgen van zoveel mogelijk recycleklaar. Het gaat dus om de kwaliteit van het materiaal en welk primair materiaal wordt uitgespaard. Dit hoeft dus niet altijd te betekenen dat wordt gestreefd naar dezelfde toepassing, zogenoemde 'closed-loop-recycling'.

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. Dit kennen we al uit het in 2018 gesloten Betonakkoord.

Het ketenplan beton biedt een integraal en beleidsmatig kader voor de gehele betonketen, van ontwerp en productie tot gebruik, verwerking en afvalstatusbepaling. Het document beschrijft de relevante Europese en nationale beleidsdoelstellingen, waaronder de klimaat- en circulariteitsambities, en geeft een systematisch overzicht van ketenfasen en betrokken partijen. Daarnaast bevat het plan concrete hand-

vatten voor circulaire ontwerpstrategieën, duurzaam grondstoffengebruik, hoogwaardige verwerking en het juridisch onderscheiden van afval- en nietafvalstoffen binnen de betonketen. Eveneens stelt het ketenplan toetsingskaders vast, die door het bevoegd gezag moeten worden toegepast bij vergunningverlening voor verwerking en grensoverschrijdend transport van betonafval.

Hiermee vormt het een richtinggevend instrument voor alle partijen die werkzaam zijn in de betonsector en betrokken zijn bij de transitie naar een circulaire economie. Wel zij opgemerkt dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in het document 'Reactienota Circulair Materialenplan' meermaals duidelijk maakt dat het CMP niet het instrument is waarin bindende regels voor producten of productontwerpen kunnen worden voorgeschreven. Met de beschreven fases in het Ketenplan speelt het CMP tot de afvalfase slechts een informerende rol.

Toetsingskaders betonafval

In het deel van het Ketenplan dat de toetsingskaders bevat, is opgenomen hoe bedrijven betonafval moeten verwerken en wat hierbij 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.

De bevoegde instanties moeten 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, met specifieke ZZS. 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 (vliegas, 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 (vergunningplichtig) 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 immobilisaat, 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.

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.

Wijzigingen definitief Ketenplan beton

Het Ketenplan beton is in de definitieve versie van het CMP vrijwel ongewijzigd gebleven ten opzichte van de ontwerpvariant. Op detailniveau zijn wel enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo is een extra

minimumstandaard opgenomen, die toeziet op betonelementen of -puin met een gehalte aan PAK10 > 50 mg/kg droge stof. Deze materialen moeten worden verwerkt volgens de minimumstandaard voor PAKrijk steenachtig materiaal, zoals opgenomen in het Afvalplan steenachtig materiaal. Dit om te verduidelijken dat betonafval dat meer dan 50 mg/kg PAK bevat, buiten de reikwijdte van het Ketenplan valt.

Voor wat betreft het mengen van gereinigde AVI-bodemas, was in het ontwerp aangegeven dat een vergunning is vereist voor het mengen ervan dat niet voldoet aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Rbk 2022 met niet-afvalstoffen. In de definitieve versie is opgenomen dat voor het mengen van gereinigde AVI-bodemas in alle gevallen een vergunning is vereist.

De aanvullende toelichting op het toepassen van puin als bouwstof is het noemen waard. In het Ketenplan staat nu aangegeven dat bij het toepassen van puin als bouwstof het in beginsel om 'gegranuleerd bouwafval' moet gaan. Ongegranuleerd BSA heeft namelijk een grotere kans op ongewenste verontreinigingen, dan tot granulaat verwerkt materiaal. Toepassen van ongebroken materiaal is slechts in uitzonderingen toegestaan en is in principe vergunningsplichtig.

Tot slot

Wilt u weten wat het CMP of een specifiek keten- of afvalplan betekent voor uw bedrijf? Op www.circulairmaterialenplan.nl vindt u meer informatie over het CMP. Heeft u vragen over de juridische impact van het CMP op uw bedrijfsvoering? Neem gerust contact met me op.

Wilbert van Eijk is als advocaat-partner verbonden aan Van Iersel Luchtman advocaten (VIL). Hij is werkzaam op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Wilbert voert een praktijk op het gebied van het omgevingsrecht en het milieustrafrecht met een accent op afval- en bouwstoffenrecht. Wilbert is voorzitter van het brancheteam Afval&Recycling van VIL.
Tel. 088 90 80 827
E-mail: w.eijk@vil.nl
Website: www.vil.nl

