Ontwerp Circulair Materialenplan

Secundaire grondstoffen

Inspraak

Dit document is een onderdeel van het Ontwerp Circulair Materialenplan (ontwerp-CMP) voor de inspraakprocedure. Eenieder krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer bepaalt dat voor het vaststellen van het CMP een procedure van inspraak moet worden gevolgd. Dit geldt niet voor alle onderdelen voor het CMP, maar wel voor de onderdelen die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders'.

Zienswijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienswijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienswijzen op de toelichtende onderdelen worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota.

Dit onderdeel van het CMP bevat geen toetsingskaders.

Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze pdf's van het ontwerp-CMP geven een indruk van de opmaak van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten. Enkele tips voor het lezen van de pdf's:

- In deze pdf kunt u in de browser of de pdf-reader linksboven of rechtsboven een inhoudsgave uitklappen, genaamd 'inhoud' of 'bladwijzers'.
- Onderstippelde woorden in de tekst zijn begrippen waarvoor op de website in een uitklapkader de betekenis wordt gegeven. Zie in het ontwerp-CMP de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'.
- De [Interne links] in het CMP worden in het ontwerp-CMP nog in blauw met rechte haken weergegeven, maar deze verwijzingen werken nog niet. De links worden op de website van het definitieve CMP werkend gemaakt.

Dit document is opgemaakt voor digitoegankelijkheid. Kunt u de tekst of afbeeldingen niet lezen? Neem dan contact op via 088-7977102 of het contactformulier van de helpdesk.

Status: Ontwerp Circulair Materialenplan voor inspraak

Afzender: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: januari 2025

Website: circulairmaterialenplan.nl

Secundaire grondstoffen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van het stimuleren van afzetmarkten voor secundaire grondstoffen (ook wel recyclaat genoemd) voor het realiseren van een circulaire economie. Ook wordt aangegeven wat diverse spelers in de keten kunnen of moeten doen om deze afzetmarkten te stimuleren. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat de meest krachtige instrumenten om tot een betere afzetmarkt voor secundaire grondstoffen te komen buiten het CMP liggen.

1. Doelgroep

De doelgroep voor dit onderwerp in het CMP is erg breed:

- Voor het creëren van afzetmarkten voor recyclaat zijn de gebruikers van grondstoffen in ieder geval cruciaal. Gedacht kan worden aan **bedrijven binnen de maakindustrie**, maar ook aan **bedrijven die actief zijn in de (wegen)bouw**. Juist die partijen kunnen met een keuze voor secundaire in plaats van primaire grondstoffen veel invloed uitoefenen op de afzetmogelijkheden voor recyclaat.
- Daarnaast hebben **ontwerpers, opdrachtgevers en afnemers** veel invloed. In bestekken en inkoopcontracten kunnen zij eerdergenoemde bedrijven stimuleren of belonen om te kiezen voor secundaire grondstoffen.
- Ook **overheden** spelen hier een belangrijke rol. Via maatschappelijk verantwoord inkopen kunnen ze grote invloed uitoefenen op markten. Ook kunnen zij dwingend optreden door bijvoorbeeld in specifieke gevallen het gebruik van recyclaat als harde eis te stellen. Tevens kunnen zij soms (wettelijke) belemmeringen voor het gebruik van secundair materiaal wegnemen en moeten zij oppassen om niet ongewild juist nieuwe belemmeringen op te werpen.

2. Belang voor circulaire economie

Veel materialen komen, ondanks alle inspanningen eerder in de keten, op enig moment toch in het afvalstadium. Recycling van die afvalstoffen is daarom een essentieel onderdeel van een circulaire economie. Technisch zijn veel afvalstoffen geschikt om zo te worden opgewerkt dat zijn weer als grondstof kunnen dienen voor een nieuwe toepassing. Het heeft echter geen zin om deze recyclaten te produceren wanneer er geen vraag naar is. Bij gebrek aan vraag naar recyclaat worden bruikbare secundaire grondstoffen alsnog verbrand of gestort en bereiken we geen circulaire economie.

3. Beleid en wetgeving

3.1 Verplicht gebruik van recyclaat

Het stellen van eisen aan ‘recycled’ of ‘biobased content’ is in potentie een krachtig instrument van de overheid om de afzetmarkt van recyclaat te stimuleren. Relevant is wel dat voor veel producten sprake is van een internationale markt. In veel gevallen zal het stellen van eisen aan producten dan ook op internationaal niveau moeten plaatsvinden.

Het Nationale Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) zegt hier over:

"Om een gelijk speelveld te creëren en te behouden kunnen wettelijke (ontwerp)eisen aan producten alleen op internationaal niveau worden genomen. Onder de huidige Europese Ecodesign-richtlijn zijn al circulaire producteisen opgesteld voor veel energie-gerelateerde producten. Deze richtlijn wordt gewijzigd in een nieuwe Europese Kaderverordening voor duurzame producten (Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)). Dit betekent een verbreding en een verdieping: het wordt mogelijk om bredere duurzaamheidseisen te stellen aan vrijwel alle fysieke producten. Denk aan recyclebaarheid, herbruikbaarheid, levensduurverlenging, het gebruik van recyclaat en een verbod op bepaalde gevaarlijke stoffen. Ook het voorschrijven van een bepaald gehalte aan secundaire of biogrondstoffen bij nieuwe producten wordt mogelijk."

Voorbeelden van verplichtingen om recyclaat te gebruiken zijn:

- Vanaf 2025 moeten PET-flessen volgens de Single Use Plastics-richtlijn voor minstens 25 procent uit gerecyclede kunststoffen bestaan. In 2030 moet dit minstens 30 procent zijn.
- Het kabinet heeft in 2023 besloten een verplichting in te voeren voor de toepassing van een minimumaandeel recyclaat en biobased plastic. Het voornemen is om de norm op te laten lopen tot 25%-30% in 2030. De voorgestelde nationale norm zal van toepassing zijn op een specifiek materiaaltype en dus voor alle productgroepen gaan gelden.
- Op Europees niveau wordt onder andere in het kader van de Ecodesign verordening- voor een aantal productgroepen gewerkt aan een verplichting tot gebruik van recyclaat.
- De batterijenverordening (Verordening (EU) 2023/1542) is een voorbeeld waarin al eisen zijn vastgelegd. Deze bevat een verplichting voor minimumpercentage gerecyclede metalen in batterijen vanaf 2030.

Naast harde wettelijke producteisen kan de overheid ook via andere instrumenten sturend optreden. Een voorbeeld hiervan is het instrument uitgebreide productenverantwoordelijkheid (UPV):

- In 2023 is de UPV voor textiel ingevoerd in Nederland. Producenten zijn door de UPV wettelijk gebonden aan jaarlijks oplopende doelstellingen. Vanaf 2025 moet het ingezamelde textiel zo worden bewerkt dat de textielvezels opnieuw worden toegepast in materialen voor kleding of huishoudtextiel. In 2025 is de doelstelling hiervoor ten minste 25% en in 2030 is dat 33%. Zie voor meer informatie het [ketenplan textiel].

3.2 Stimuleren van de afzetmarkt door de overheid

Maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI) kan door het inkoopvolume van de overheid een krachtig instrument zijn om de markt voor bepaalde recyclaten te vergroten. MVI betekent dat bij de inkoop door overheden van producten, diensten en werken de effecten op mensen, de planeet en het milieu, en winst en welvaart worden meegenomen.

Binnen deze elementen is onder meer aandacht voor het specifieke thema circulair inkopen. Bij circulair inkopen borgt de inkopende partij dat de producten of materialen aan het einde van de levens- of gebruiksduur weer optimaal in een nieuwe cyclus worden ingezet. Cruciaal hierbij is waardebehoud van producten en materialen: waardevernietiging door recycling van het oorspronkelijke functionele materiaal in een niet gelijke of vergelijkbare toepassing moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Door middel van MVI worden leveranciers aangemoedigd en/of uitgenodigd om zo duurzaam mogelijke producten en diensten te leveren.

In onderstaande kader een voorbeeld hoe het gebruik van recyclaat wordt meegewogen bij aanbestedingen van bouwprojecten.

Het gebruik van de Milieu-Kosten-Indicator (MKI)

Bij het aanbesteden van bouwprojecten wordt vaak gebruik gemaakt van de Milieu-Kosten-Indicator (MKI). De MKI is gebaseerd op de methodiek van de levenscyclusanalyse (LCA). In deze methode worden diverse mogelijkheden voor een meer duurzame uitvoering van het project betrokken. Denk hierbij aan de keuze voor specifieke bouwmaterialen, logistieke optimalisatie, reductie energie- en waterverbruik, ontwerp met minder materialen, minder afvalproductie en hergebruik/recycling aan het einde levensduur. De MKI resulteert uiteindelijk in een score uitgedrukt in euro's die bij aanbestedingen kan worden betrokken.

Over het algemeen geeft het toepassen van secundaire grondstoffen in de productie of bouwfase een lagere MKI dan wanneer bij het project primaire grondstoffen worden ingezet. Hiermee kan een aannemer dus voordeel bij de aanbesteding behalen door het gebruik van meer gerecyclede materialen. Zo heeft bij het gebruik als ophoogmateriaal gewassen AVI-bodemas bijvoorbeeld aan lagere MKI dan primair zand of

klei. Ook gereinigde grond scoort bijvoorbeeld beter dan deze primaire ophoogmaterialen. Hierbij is er gerekend met forfaitaire of standaardtransportafstanden. Per specifieke situatie kan de feitelijke transportafstand voor secundaire materialen en de daardoor uitgespaarde primaire materialen leiden tot een ander resultaat.

3.3 Wegnemen/voorkomen van belemmeringen in regelgeving

Er zijn voor het bedrijfsleven meerdere mogelijkheden om ervaren knelpunten in of vragen over regelgeving aan te kaarten. Het Versnellingshuis Nederland Circulair een goede ingang.

In een aantal gevallen wordt de afvalstatus van de secundaire materialen als obstakel ervaren, bijvoorbeeld omdat dit extra administratieve lasten met zich mee kan brengen of een specifieke vergunning vereist. Het [hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof] beschrijft de regels rondom het onderscheid tussen afval en (bij)product wordt omgegaan.

Bij het formuleren van nieuwe regelgeving moeten alle overheden oppassen niet onbedoeld onnodige belemmeringen op te werpen. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling dat lokale of regionale overheden generieke beperkingen stellen aan het gebruik van secundaire bouwstoffen wanneer deze voldoen aan op landelijk niveau vastgestelde kwaliteitseisen. Hiermee wordt de afzet van geschikte secundaire materialen onnodig bemoeilijkt (zie voor meer info over dit specifieke voorbeeld ook [hoofdstuk immobilisaat, vulstof of toeslagmateriaal])

3.4 Kwaliteit van recyclaat

Het meest belangrijke om tot een afzet van recyclaat te komen is dat de producenten van secundaire grondstoffen (de recyclingsector) en de gebruikers ervan (de maak-industrie en de bouwsector) elkaar vinden en afspraken maken over kwaliteit en hoeveelheden van het recyclaat. Het zijn primair deze marktpartijen die hier aan zet zijn.

Met het beleid in de hoofdstukken [mengen van afvalstoffen], [ZZS en overige zorgstoffen] en [immobilisaat, vulstof of toeslagmateriaal] draagt het Rijk bij aan het borgen van de recyclebaarheid van afvalstoffen en aan de kwaliteit van de grondstoffen voor de toekomst. Ook hoofdstukken als [gescheiden inzameling huishoudelijk afval] en [gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval] dragen bij aan deze doelen.

3.5 Financiële instrumenten

Om innovatieve technieken voor de productie of toepassing van recyclaat te onderzoeken of te starten kunnen bedrijven en onderzoeksinstellingen gebruik maken van bepaalde subsidie- of fiscale regelingen, zoals Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil).

Met de MIA profiteert een ondernemer van een investeringsaftrek die kan oplopen tot 45% van het investeringsbedrag. Die aftrek komt bovenop de gebruikelijke investeringsaftrek. Met de Vamil komt een ondernemer in aanmerking voor een afschrijving van 75% de investeringskosten dat bovendien kan op een zelf te bepalen tijdstip. Dit levert een liquiditeits- en rentevoordeel op. Voor welke investeringen welke regeling van toepassing is en hoe deze aan te vragen wordt verwezen naar de website van de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO).

MIA en Vamil zijn overigens niet de enige regelingen waarmee ondernemers financiële ondersteuning kunnen krijgen voor hun plannen. Zo is het onder meer mogelijk om met hulp van de overheid zonnepanelen te plaatsen, te investeren in natuurbescherming, exportplannen te realiseren, energieneutraal te bouwen, elektrische bedrijfsauto's aan te schaffen of ideeën om te zetten in de innovaties van morgen. Meer informatie over de mogelijkheid is de vinden via de Subsidie- en financieringswijzer van RVO.

3.6 De rol van het CMP

Het voorgaande maakt duidelijk dat voldoende vraag naar recyclaat een cruciale voorwaarde is om ketens te kunnen sluiten. Ook blijkt dat veel instrumenten (verplicht gebruik van recyclaat, MVI, fiscale stimulering) buiten het CMP liggen. De bijdrage van het CMP ligt vooral op het

ondersteunen van het produceren van kwalitatief goede secundaire grondstoffen. Hierbij zijn vooral mengbeleid, het beleid rond zorgstoffen en het beleid voor immobiliseren van afvalstoffen belangrijke pijlers.

4. Toetsingskaders CMP

Dit hoofdstuk bevat geen eigen specifieke toetsingskaders waar rekening mee moet worden gehouden bij bijvoorbeeld vergunningverlening of decentrale regels.

5. Toekomstplannen

Het beleid en de kennis over circulaire economie is in ontwikkeling. Nieuwe beleidsintenties, wijzigingen van bestaand beleid of wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen allemaal leiden tot aanpassingen van het CMP. Het CMP wordt daarom regelmatig geactualiseerd.

Op dit moment worden er geen ontwikkelingen voorzien die kunnen leiden tot wijzigingen in dit hoofdstuk.

Meer informatie over de ontwikkeling van het CMP en hoe stakeholders daarbij worden betrokken leest u in het [hoofdstuk wat is het CMP].

6. Hulpmiddelen en meer informatie

Bekijk voor meer informatie over het beleid voor circulaire economie en maatregelen voor substitutie van grondstoffen:

- Het Nationale Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE)