

Notitie : 5VERAS-MIL.17480.N
Betreft : Zienswijze op Ontwerp Circulair Materialenplan (CMP)
Aan : Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu
Van : VERAS
Versiedatum : 3 maart 2025

Introductie

VERAS is de landelijke branchevereniging van circa 100 sloopaannemers en asbestverwijderingsbedrijven. Circulair slopen is één van de speerpunten van de sloopbranche. Via onze website www.sloopaannemers.nl kan een beeld worden gevormd van de branche en de verworvenheden. Forse stappen zijn al gemaakt in de achterliggende jaren, echter, er moet nog meer gebeuren willen we de doelen uit het Nationaal Programma Circulaire Economie (hierna NPCE) gaan halen in de bouweconomie. VERAS en haar leden leveren een flinke bijdrage, maar de branche heeft hier anderen bij nodig. Eén van de instrumenten die kan helpen is het voorliggende ontwerp Circulair Materialenplan (hierna CMP). Er is een goede stap gezet door het Landelijk Afvalbeheerplan om te vormen tot een CMP.

VERAS toetst dit nieuwe CMP op de mate waarin de doelen van de Circulaire Economie dichterbij zullen komen. Dit doen we door achtereenvolgens op hoofdlijnen onze zienswijze te geven op het ontwerp Plan en in het tweede deel van onze zienswijze gaan we in op de verschillende documenten die deel uitmaken van het CMP. Hier direct na geven we samengevat weer wat de zienswijze is van de branche van sloopaannemers vertegenwoordigd door VERAS.

Samenvatting zienswijze VERAS

Hierna is in een aantal hoofdpunten weergegeven wat de zienswijze van VERAS is op het Ontwerp CMP:

- Het goede nieuws is dat er een ommezwaai is van het LAP naar een CMP;
- Niet positief is dat het CMP niet loskomt van het dominante afvalbegrip in het vorige LAP. Het is nieuwe wijn in oude zakken;
- Het CMP blijft in de eerste plaats een handreiking voor toezichthouders en vergunningverleners. VERAS vindt dat te mager om het CMP een effectief instrument t.b.v. de doelen in de Circulaire Economie te laten zijn;
- Ruim baan moet worden gegeven aan hernieuwbare grondstoffen en producten. Juridificering en administratieve lastendruk als gevolg van het afvalbegrip dient te worden teruggedrongen in het CMP;
- Circulair slopen dient verplicht te worden gesteld. Zowel in het algemene kader van het CMP als in de afval- en ketenplannen. Circulair slopen is de randvoorwaarde om tot hoogwaardig hergebruik en recycling te komen wat in de Circulaire Economie een must is;
- Het CMP dient verduidelijking te geven bij de CE-markering t.a.v. het hergebruik van bouwproducten;
- Circulaire hubs en opslagplaatsen vanuit privaat initiatief dienen gelijkwaardig te worden beoordeeld en behandeld als publieke milieustraten en kringloopcentra;
- De UPV moet nog verder worden uitgebreid naar de demontage van producten en grondstoffen afkomstig van sloop- en renovatieprojecten;

- De rekensystematiek van de Nationale Milieudatabase is in het nadeel van herbruikbare producten, dit moet worden aangepast. Het CMP kan hier richtinggevend zijn;
- Naar mening van VERAS zou er aandacht besteed moeten worden aan losmaakbaar bouwen als uitgangspunt voor de Circulaire Economie;
- Bij de export van met Cr-6 houdend verf bewerkte staalschroot, dient geen drempel te worden opgeworpen met de Oranjelijststof procedure;
- Minimumstandaarden mogen in veel afvalplannen echt ambitieuzer, als voorbeeld geldt het Ketenplan Beton;
- VERAS vindt het ketenplan beton positief daar waar de instrumenten het sloopcertificaat en de verificatieregeling circulair slooppject worden genoemd.

Hoofdpijnen zienswijze VERAS

VERAS ziet de doelen in de jaren 2030 en 2050 van het NPCE als leidend om te komen tot een daadwerkelijk circulaire bouweconomie. Er zijn veel instrumenten en mogelijkheden om hier te komen. Eén daarvan is het voorliggende ontwerp CMP. VERAS vindt dat hiermee een goede stap gezet is, maar vindt ook dat het afvalbegrip in het CMP nog erg dominant is en daarmee recycling en hergebruik van hernieuwbare materialen, - producten en - grondstoffen te veel in de weg zit.

VERAS constateert dat de rechtszekerheid van een niet-afvalstof ondergeschikt is aan die van een afvalstof, dat is een gemiste kans in dit CMP. Gewaakt moet worden voor juridificering en administratieve lastendruk als gevolg van dat afvalbegrip. Een voorbeeld hiervan is de verstrekingsverplichting, genoemd in par 3.5.1 van de Hoofdpijnennotitie. Ruim baan moet juist gegeven worden aan hernieuwbare stoffen en producten die direct inzetbaar zijn en die tijdelijk opgeslagen moeten worden in afwachting van afzet en nieuwe toepassingen. Doorgaans is dat recycling en hergebruik. Voor deze (vaak private) opslag, moeten geen belemmeringen zijn vanuit de regelgeving en vergunningverlening.

Vanuit het Betonakkoord en Bouwakkoord Staal is een notitie opgesteld met daarin een pleidooi aan het kabinet van het verplicht stellen van circulair slopen. VERAS is van oordeel dat het verplicht stellen van circulair slopen in het belang is van het bereiken van de circulaire bouweconomie. Feitelijk zou dit onderdeel moeten zijn van het algemene kader van het CMP. Hiernaast bepleiten wij dat circulair slopen in alle afvalplannen (vh. Sectorplannen) moet zijn opgenomen waarbij de materialen en producten afkomstig zijn van slooppjecten. In ieder geval in de plannen voor beton, staal en hout.

Dit dient de minimumstandaard te zijn voor de materialen die ontstaan als gevolg van het slopen en renoveren van bouwprojecten.

Circulair slopen is hier gedefinieerd als “het zodanig slopen, ontmantelen, demonteren en remonteren, dat de producten en grondstoffen die vrijkomen, in andere objecten en werken weer hoogwaardig worden toegepast (ontleend aan Lexicon Circulaire bouw van CB’23)”. Hierbij geldt: hoe hoger op de R-ladder van circulariteit des te hoogwaardiger het hergebruik en des te groter de milieuwinst.

Circulair slopen volgt op het besluit dat de levensduur van een gebouw of kunstwerk niet meer kan worden verlengd. Bij circulair slopen heeft producthergebruik prioriteit boven hoogwaardige en daarna laagwaardige recycling van materiaalstromen.

Hiernaast is de afzet van bouwproducten als gevolg van circulair slopen van groot belang. Het CMP dient hier ook richtinggevend te zijn voor opdrachtgevers van projecten en leveranciers van bouwproducten.

VERAS constateert dat het CMP weinig verwijzingen bevat naar het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Bbl is momenteel nog erg gericht op toepassing van primaire materialen. De link naar het Bbl zou in ieder geval in het CMP genoemd moeten worden. Bij voorkeur worden daar ook maatregelen aan gekoppeld.

We moeten ons realiseren dat momenteel in de bouw verschillende materialen worden toegepast (brandvertragers, samengestelde materialen, kunststoffen) die pas over decades vrijkomen en dan mogelijk een probleem vormen. Daaraan zou in het CMP meer aandacht besteed moeten worden.

Een ander knelpunt dat in het CMP niet geadresseerd wordt, is CE-markering van hergebruiksproducten. VERAS vraagt aandacht voor de huidige onduidelijke eisen van CE-markering op het moment dat bouwproducten hergebruikt worden. Ook in het document Overzicht wetgeving wordt CE-markering (naar mening van VERAS onterecht) niet aangehaald.

Detailpunten zienswijze VERAS: de documenten

Hoofdlijnennotitie

In par. 3.2.2 is onvoldoende duidelijk aangegeven dat de aanpak van ZZS begint bij producerende bedrijven, niet bij de afvalketen. Volgens VERAS moet gestreefd worden naar een bronaanpak. Onduidelijk wat in par 3.3 bedoeld is met "informatievoorziening naar de voorkant van de keten" en hoe dat ingevuld wordt.

De invulling van par 3.3.5 "Wetgeving voor circulariteit" is onvoldoende duidelijk.

Afvalstof of niet-afvalstof

Dit document geeft de huidige status van de mogelijkheden weer, terwijl er behoefte is aan meer duidelijkheid. De huidige procedures (met name End-of-Waste-aanvragen bij het bevoegd gezag) zijn complex en traag. Het voorliggende document levert geen versnelling. VERAS vindt dit een gemiste kans. Wij stellen voor dat er een centraal orgaan komt die uitspraken kan doen over afvalstoffen die al dan niet End-of-Waste worden voor een nuttige toepassing.

Handreiking voortgezet gebruik bij milieustraten Afvalstof of niet-afvalstof

Alvorens inhoudelijke opmerkingen te maken, vindt VERAS het bijzonder dat er geen zienswijze mogelijk is op dit onderdeel van het CMP omdat het al een bestaande handreiking is. Door het onderdeel te maken van het CMP, gaat er toch een werking van uit in het beleid en voor de bevoegde autoriteiten. VERAS hecht er toch aan om hier een zienswijze op te plegen.

Deze handreiking omschrijft hoe beoordeeld kan worden of er sprake is van voortgezet gebruik bij materialen die worden afgegeven bij milieustraten. In het geval van voortgezet gebruik is er geen sprake van een afvalstof. De materialen worden hierbij dus als niet-afvalstof ingeleverd bij een milieustraat.

Hoewel deze handreiking zich specifiek richt op voortgezet gebruik bij milieustraten, kunnen de beschreven omstandigheden ook van toepassing zijn op kringloopwinkels en andere tweedehands zaken.

Daarnaast is de handreiking ook van toepassing op milieustraten die onderdeel zijn van een circulair ambachtscentrum. VERAS is van oordeel dat circulaire hubs en opslagplaatsen in de bouwbranche op gelijkwaardige manier beschouwd dienen te worden. Anders is er sprake van een ongelijk speelveld in het voordeel van publieke organisaties en dat kan niet de bedoeling zijn.

Circulair materiaalgebruik

In dit document is helder weergegeven dat in de praktijk nog altijd bouwproducten worden gemaakt van veel samengestelde materialen (vb. kozijnen) die erg lastig of kostbaar zijn om te recyclen / her te gebruiken. Ook worden nog teveel bouwproducten gemaakt vandaag de dag die alleen maar gelijmd of gekit kunnen worden in verbinding met andere producten. Dit hindert het demontabel zijn van deze producten tijdens renovatie en sloop. Naar mening van VERAS zou er aandacht besteed moeten worden aan losmaakbaar bouwen als uitgangspunt voor de Circulaire Economie.

Producenten dienen met deze twee aspecten rekening te houden in hun ontwerpfase. Dit kan als voorbeelden uit de slooppraktijk worden opgenomen in dit onderdeel van het CMP. Advies: betrek de sloopexpertise bij het ontwerp van producten opdat deugdelijk wordt ontworpen, i.c. in overeenstemming met de uitgangspunten van de circulaire economie.

Een duidelijk voorbeeld in de praktijk zijn de houtvezelpanelen voor geluidschermen. Dit zijn biobased producten, echter zijn voorzien van cement waardoor niet meer te recyclen of geschikt voor materiaalhergebruik. Paragraaf 2.2.5 is hiervoor belangrijk. VERAS vindt het van belang dat deze informatie bij de producent terechtkomt. Onder punt 3 staat dat dit document informatief van aard is en niet kaderstellend voor vergunningverleners en toezichthouders. VERAS wil dat wordt opgenomen op welke wijze te borgen valt dat deze informatie bij de partijen (producenten, opdrachtgevers, ontwerpers, aannemers) komt die hier invloed op uit kunnen oefenen. Het CMP zou hier ook verder zou moeten gaan dan alleen de kaders voorschrijven voor vergunningverleners en toezichthouders?

Secundaire grondstoffen

Aangezien we als VERAS het Ontwerp CMP toetsen aan de verwachting voor het daadwerkelijk bereiken van de doelstellingen voor de Circulaire Economie, is dit ook een belangrijk CMP document.

In 3.1. staat het UPV instrument genoemd. Daar wordt ook over gedacht in de bouwsector. VERAS is voorstander van het introduceren van de UPV voor producenten en leveranciers van bouwproducten. Bij slechts enkele producten is dat het geval (vlakglas en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur), dus uitbreiding is gewenst. VERAS vindt wel dat het standaard moet zijn dat een UPV ook de mogelijkheden biedt aan de ontdoener / demonteerder van deze producten om deze op een goede manier te kunnen verwijderen waardoor er een goede business case in de hele keten.

Momenteel is de praktijk van de producentenverantwoordelijkheid dat deze zich beperkt tot het financieren van de logistiek en recycling / bewerking, VERAS vindt dat dit uitgebreid moet worden naar het slopen, scheiden en gescheiden houden van materialen veelal afkomstig uit sloopprojecten. Daarmee wordt ook duidelijk dat een reële vergoeding moet gelden voor separate demontage, scheiden en separate logistiek (vaak kleinere vrachten). Hiermee wordt de kans dat deze grondstoffen en producten een tweede leven krijgen, groter.

In 3.2 wordt de MKI genoemd. Helaas zitten er enkele weeffouten in de rekenmethodiek van de NMD, waardoor circulaire sloopmaterialen niet de score krijgen die ze verdienen. De rekenmethode van NMD waardeert primaire producten in een nieuwe levensfase, maar voor circulaire bouwmaterialen afkomstig van slooplocaties geldt dit slechts beperkt.

Een belangrijke oorzaak daarvan is het gebruik van de zogenoemde module D in de rekenregels die bepaalt welke MKI of MPG-waarde een bouw materiaal krijgt. Met module D kan een primaire bouwmaterialenproducent hergebruik in de toekomst claimen en daarmee een lagere MKI-waarde laten noteren. Dat is een papieren werkelijkheid, aangezien nooit zeker is te stellen of en op welke wijze een bouw materiaal over bijvoorbeeld 30 of 40 jaar opnieuw wordt ingezet. Aangezien het voordeel van toekomstig hergebruik of de nuttige toepassing al een keer 'geclaimd' is, mag dat bij hergebruik niet nog een keer. Dit pakt nadelig uit voor vrijkomende circulaire sloopmaterialen. Een primair product krijgt hierdoor een onterecht voordeel ten opzichte van een circulair sloop materiaal. Dit staat haaks op het kabinetsbeleid om de circulaire bouweconomie dichterbij te brengen.

Graag zien we bovenstaande twee zaken nog toegevoegd aan dit document.

Reparatie en hergebruik

Citaat in 2.2: "Dit hoofdstuk gaat over reparatie en hergebruik. Juridisch gezien kan het gaan over afvalstoffen of niet-afvalstoffen. Dat juridische onderscheid kan voor wat verwarring zorgen. Hier wordt uitgelegd hoe het zit. Een houder kan een product (laten) repareren met de intentie het zelf, of een ander, opnieuw te (laten) gebruiken. Gebruik, reparatie en hergebruik vallen dan allemaal onder de noemer niet-afvalstof.

Als de houder zich van een product ontdoet, of dat van plan is, dan is sprake van een afvalstof. De afvalwetgeving is dan van kracht. Een afvalstof kan worden voorbereid voor hergebruik. Het kan dan ook gaan om reparatie. Na deze voorbereiding voor hergebruik kan beoordeeld worden of het materiaal geschikt is voor verder gebruik. Hierbij zijn de volgende voorwaarden voor einde-afvalstatus van belang:..."

Volgens VERAS dient dit hoofdstuk ook van toepassing te zijn op sloopaannemers die een bouw materiaal vanaf de slooplocatie opslaat om vervolgens te bewerken tot hergebruik. Dan is er ook sprake van niet-afvalstof aangezien de reële mogelijkheid er is om het materiaal / product weer te vermarkten (B2B) en het materiaal voldoet aan de relevante eisen die dit mogelijk maken.

Dit document gaat ook veel over milieustraten, kringloopwinkels, repair cafés etc. Wat VERAS betreft vallen ook de (private) circulaire hubs hieronder. Vaak geldt dat er geen sprake is van afvalstof aangezien rechtstreeks hergebruik / gebruik van hetzelfde product reëel is.

Grensoverschrijdend transport

Aanhakend bij de paragraaf 2. Belang voor de circulaire economie, is VERAS van oordeel dat het beleid in Nederland voor met chroom 6 verf bewerkte staalschroot niet in overeenstemming is met de circulaire economie. Volgens het NL beleid (beleidsregel van 21 februari 2022) wordt afgeweken van de Europese standaarden en wetgeving (EVOA) i.c. dient een Oranje Lijststofprocedure voor kennisgevingen te worden gevolgd bij overbrenging naar andere landen.

Theorie en praktijk lopen hier uiteen: in de praktijk is in Nederland geen verwerkingscapaciteit beschikbaar voor dit chroom 6-houdend staalschroot. In de nabije landen zoals Duitsland en België wel, echter, door de complexe kennisgevingsprocedure in Nederland, kan deze uitvoer nauwelijks plaatsvinden. En dit terwijl het aantal sloopprojecten met dit staalschroot inmiddels fors toeneemt.

VERAS is er voorstander van dit staalschroot volgens de EVOA code B1010 (Groene Lijststof) te kunnen uitvoeren voor verwerking op verantwoorde wijze. Hiertoe is in het kader van de informatieplicht een controle noodzakelijk of het materiaal voldoet aan de gevaaraspecten.

Verreweg het meeste metaal is onder de veilige norm van 0,1% wat met testen kan worden vastgesteld. Bovendien leidt de meest voorkomende verwerking (metaal smelten) ertoe dat het relatief gevaarlijke Chrom 6 wordt omgezet in het ongevaarlijk Chrom 3.

Bij de informatieplicht ingeval van uitvoer wordt de toepassing geduid waardoor veilige verwerking geborgd is. In voornoemde beleidsregel wijzen wij daarbij op artikel 12 lid 4 om dit aan te tonen. VERAS bepleit bovenstaande aan te passen in het beleid, in eerste instantie in dit document en ook in het sectorplan metalen bij het toetsingskader over grensoverschrijdend transport.

Beton (ketenplan):

In het algemeen vindt VERAS dit een positief hoofdstuk ten gunste van hergebruik en recycling. Ook uitstekend zijn de vermelding van selectief slopen en de Verificatieregeling Circulair Slooproject. We stellen tegelijkertijd vast dat we er nog lang niet zijn als het gaat om circulair werken in de betonketen. Een fractie (enkele procenten) van al het betonpuin afkomstig van gebouwsloop wordt weer opnieuw ingezet als toeslagmateriaal in nieuw beton en hergebruik van betoncomponenten vindt ook mondjesmaat plaats. In dit ontwerp Circulair Materialen Plan mag dit steviger worden neergezet als dat de verwachtingen achterblijven in de circulaire bouweconomie.

Wij zijn er voorstander van om in navolging van de genoemde gemeenten in de tekst, circulair slopen verplicht te stellen. Dit is de voorwaarde om te komen tot hoogwaardig hergebruik en recycling van betonproducten en toeslagmaterialen in beton(producten).

Voor verbetering vatbaar vindt VERAS dat het belang van een goede MKI voor secundaire materialen onvoldoende aan de orde komt. Bovendien wordt bij hergebruik van betonelementen nogal gefocuseerd op ZZS-en die aanwezig zouden kunnen zijn. Dat is niet nodig en bevordert hergebruik niet. Gerealiseerd moet worden dat indien afvalstoffen ZZS bevatten er vaak geen reële afzetmogelijkheden resteren. Wat betreft ZZS moet volgens VERAS het probleem bij de bron aangepakt worden.

De minimumstandaard in 10.2 staat voor de categorie a. op "recycling". VERAS vindt dat in het ontwerp CMP wel wat meer ambitie mag worden aangegeven in de zin dat voor betonpuin een nieuwe categorie wordt geïntroduceerd met als minimumstandaard "hergebruik". "Recycling" was voor beton in het algemeen ook al de minimumstandaard in LAP 1, deze dateert alweer van lang geleden. Een verplichting tot circulair slopen is daarvoor een geschikte voorwaarde.

Ketenplan Hout

Op pagina 6 wordt gesproken over CLT als een gerecyclede houtsoort. Ook hier heeft de grootste voorkeur het demonteren en hergebruiken van CLT-elementen.

Een nadeel van CLT is de lijm die gebruikt wordt om de kruislings geplaatste houten delen per laag aan elkaar te verlijmen. Hierdoor zijn de elementen niet volledig circulair. Bovendien is een risico voor de circulariteit de bewerking van hout om te beschermen tegen invloeden van buitenaf.

Op pagina 9 onder punt 8 worden enkele zorgstoffen genoemd waarmee hout bewerkt kan worden. Wij stellen voor hier lijm aan toe te voegen. Echter, gebruik van duurzame lijm maakt dat het daarmee bewerkte hout na sloop, etc. weer opnieuw gerecycled of hergebruikt kan worden.

Onder paragraaf 6.4 Selectief Slopen staat de eerste zin "De slooplocatie is een lucratief." Deze zin lijkt niet afgemaakt, graag aanvullen. Deze paragraaf verdient wel wat aanpassing qua stijl en inhoud. De MVI link werkt niet. Wij verzoeken hier ook een verwijzing te maken naar de sloopcertificatieregeling, de BRL SVMS-007 die voorwaardelijk is voor selectief en circulair slopen.

Afvalplan elektr(on)ische apparatuur

Bij paragraaf 7.2 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), bepleit VERAS dat die verantwoordelijk zich ook uit moet strekken tot de sloopfase van AEEA. In de praktijk is dat niet consequent geregeld: per slooproject bij inlevering aan Stichting OPEN wordt er rekening mee gehouden middels vergoedingen. Dit zou generiek voor alle projecten moeten gelden.

Afvalplan glas

Vermeld is dat bij grootschalige aanlevering betaald moet worden voor glas. Het is niet nodig dat te vermelden (de markt bepaalt prijzen) en ook niet reëel gezien de waarde van glas als grondstof.

Afvalplan PIR/PUR

In par 5.2.2 is gesteld dat “voorbereiden voor hergebruik” niet toegestaan is. Dit frustriert hergebruik en lijkt niet de bedoeling in het kader van het CKP hergebruik PIR/PUR. Ter informatie: bij hergebruik (in dezelfde functie als voorheen) komen er geen drijfgassen vrij. Wel is het belangrijk om hergebruikte platen goed te etiketteren. In opdracht van het Ministerie van VRO loopt er een ketensubsidieproject waarbinnen onderzoek gedaan wordt naar de mogelijkheden van hergebruik van PIR/PUR-platen.

Naar het oordeel van VERAS moeten de EU-richtlijnen zodanig gelezen worden dat PIR/PUR-platen niet ‘behandeld’ zouden moeten worden als gevolg waarvan drijfgassen vrij kunnen komen. Hergebruik blijft daarmee een uitstekende en circulaire mogelijkheid. Zeker in het geval de capaciteit voor het verwerken (malen van platen en afzuigen van drijfgassen) volstrekt onvoldoende is in Nederland en daarbuiten. Onduidelijk is bovendien of in AVI's (momenteel het belangrijkste afzetkanaal) de drijfgassen afgevangen kunnen worden.