

Vergaderjaar 2023–2024

36 565

Wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de invoering van een verplichting voor het bestuursorgaan tot het verstrekken van een afschrift aan de Minister bij afwijking van het circulair materialenplan en tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Vanwege de Rijksbrede ambitie¹ om in 2050 volledig circulair te zijn, wordt het landelijk afvalbeheerplan (LAP) steeds meer ingezet voor de bevordering van een circulaire economie. Om aan deze ontwikkeling bij te dragen wordt met dit wetsvoorstel een aantal wijzigingen in titel 10.2 en de definities van de Wet milieubeheer voorgesteld:

Ten eerste is de keuze gemaakt om het landelijk afvalbeheerplan van een nieuwe naam te voorzien, namelijk het circulair materialenplan (CMP). Om deze reden wordt de term «afvalbeheerplan» steeds vervangen door «circulair materialenplan», om de benaming van het plan beter aan te laten sluiten bij de transitie naar een circulaire economie.

Ten tweede vindt een verankering in de wet plaats van een verplichting voor het bestuursorgaan tot het verstrekken van een afschrift aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als er wordt afgeweken van het CMP. Momenteel is hiervoor een afwijkingsprocedure opgenomen in het LAP. De huidige status van de afwijkingsprocedure, opgenomen in het LAP, is echter niet effectief gebleken. Door een verplichting voor het bestuursorgaan bij wet te regelen, wordt het voor bevoegde gezagsorganen die bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening moeten houden met het CMP, en hiervan wensen af te wijken, bindend de Minister hierover te informeren. Deze verplichting geldt in *alle* gevallen van afwijken van de toetsingskaders in het CMP. Hierdoor wordt onduidelijkheid over wanneer precies sprake is van afwijken waarbij de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden weggelaten. Hiermee ontstaat er inzicht in de vraag wanneer en waarom er wordt afgeweken van het CMP. Voor de Minister is dit van belang in het kader van de beeldvorming ten behoeve van de ontwikkeling van een circulaire economie.

¹ Rijksbrede programma Circulair Economie van 14 september 2016, bijlage 1 bij *Kamerstukken II*, 2015/16, 32 852, nr. 33.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Het beleid voor het beheer van afvalstoffen in Nederland is opgenomen in het landelijk afvalbeheerplan. Het huidige LAP, LAP3, heeft een looptijd tot en met eind 2025. Hoewel het landelijk afvalbeheerplan in beginsel alle handelingen met afvalstoffen in de hele keten omvat, ligt het zwaartepunt bij goed afvalbeheer. Circulaire economie vereist echter meer dan goed afvalbeheer. Er dienen stappen gezet te worden in de hele keten, van duurzaam grondstoffengebruik tot aan een doelmatig en veilig beheer van afvalstoffen, waarbij het voor een transitie naar een circulaire economie noodzakelijk is om in te zetten op de hogere treden van de r-ladder². Het LAP is één van de instrumenten die hiervoor gebruikt kan worden en bevat hierdoor ook steeds meer teksten die relevant zijn voor de ontwikkeling van een circulaire economie.

Ondertussen is in de ontwikkeling van het LAP een omslagpunt bereikt waarbij niet langer meer gesproken wordt van een landelijk afvalbeheerplan, maar van een circulair materialenplan. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de Kamerbrief van 25 januari 2021 aangekondigd dat het landelijk afvalbeheerplan zal worden opgevolgd door een circulair materialenplan (hierna: CMP),³ met als doel een stimulerend kader te vormen voor de doorontwikkeling van de circulaire economie. Ten behoeve van deze omschakeling is het van belang dat de wetgeving wordt aangepast op deze naamswijziging. Waar nu nog gesproken wordt over een «afvalbeheerplan» zal straks gesproken moeten worden over een «circulair materialenplan».

De wettelijke grondslag van het eerste circulair materialenplan blijft met de wijzigingen in dit wetvoorstel gelijk aan die van het afvalbeheerplan. Dat betekent dat bepalingen uit titel 10.2 van de Wet milieubeheer (Wm) die momenteel van toepassing zijn op het LAP, met dit wetsvoorstel van toepassing worden op het CMP. Deze bepalingen zijn gericht op het beheer van afvalstoffen. Om de basis van het CMP uit te breiden ten opzichte van die van het LAP zullen vooralsnog geen andere wettelijke aanpassingen worden gemaakt. Aan het CMP zullen hierdoor alleen extra toelichtende, informerende en ondersteunende teksten voor een transitie naar een circulaire economie worden toegevoegd. Hierbij kan gedacht worden aan teksten die een toelichting geven op wet- en regelgeving die een circulaire economie ondersteunen, die informatie verschaffen over de ontwikkelingen van belang voor circulariteit of teksten die het bevoegd gezag van ondersteuning voorziet door middel van voorbeelden en handvatten voor de praktijk. Deze teksten zullen in ieder geval nog geen beleid bevatten waar de bevoegde gezagen geacht worden rekening mee te houden, maar waar ze wel hun voordeel mee kunnen doen en die richting kunnen geven. De kennis die met deze teksten wordt gedeeld zijn bedoeld ter stimulering van de transitie naar een circulaire economie. De juridische status van de betreffende teksten zal in het CMP duidelijk worden gemaakt.

² De R-strategieën worden veelal weergegeven in de vorm van een ladder, waarbij de vuistregel is dat een strategie die hoger op de ladder staat over het algemeen meer grondstoffen bespaart en daardoor meer druk op het milieu voorkomt. Zie voor meer informatie: Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021* (rapport), bijlage bij *Kamerstukken II*, 2020/21, 32 852, nr. 138.

³ Kamerbrief over Tweede wijziging Landelijk Afvalbeheerplan en aankondiging Circulair Materialenplan 1: *Kamerstukken II*, 2020/21, 30 872, nr. 253.

Het LAP is in beginsel geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in het handelen van een bestuursorgaan die op grond van de Wet milieubeheer en krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet en artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een taak of bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen uitoefent. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen en het opstellen van lokale regelgeving op het gebied van afvalstoffen. Op grond van artikel 10.14 Wm moet ieder bestuursorgaan rekening houden met het geldende afvalbeheerplan. Dit betekent dat zij in het algemeen het LAP3 dienen te volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, mits zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het LAP3. Dit «rekening houden met» voorziet in de nodige flexibiliteit, maar meer kennis over wanneer en waarom er straks wordt afgeweken van het CMP is van belang om de transitie naar een circulaire economie beter te ondersteunen.

2.2 Probleembeschrijving

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer éénmaal per zes jaar een afvalbeheerplan vast. Dit sluit aan bij artikel 30 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁴, waarin staat dat de afvalbeheerplannen ten minste eens in de zes jaar worden geëvalueerd en, zo nodig, herzien. Het afvalbeheerplan is een instrument dat van toepassing is op de relatie tussen de overheid en het bedrijfsleven. Overheden dienen bij de uitoefening van uiteenlopende bevoegdheden, taken of werkzaamheden op grond van de Wet milieubeheer en krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet en artikel 8.9, tweede lid, van het Bkl rekening te houden met het afvalbeheerplan. In het bijzonder kunnen de volgende rollen worden onderscheiden:

- de rol als wetgevende overheid ten aanzien van de gemeentelijke afvalstoffenverordening, de provinciale milieuverordening, de omgevingsverordeningen van de provincie, de waterschapsverordening en het omgevingsplan, voor zover deze betrekking hebben op afvalstoffen,
- de rol als beleidsmaker voor het opstellen van plannen op grond van de Wm en de Omgevingswet, voor zover deze betrekking hebben op afvalstoffen,
- de rol bij de vergunningverlening, handhaving en het beoordelen van meldingen op basis van algemene regels,
- de rol als inkoper/aanbesteder waarbij rekening moet worden gehouden met minimumstandaarden bij het vergunnen van opdrachten die (mede) betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen, en
- de rol als afval producerende instantie, bijvoorbeeld ingeval van eigen kantoren en andere gebouwen en als gevolg van het verrichten van werkzaamheden in de openbare ruimte.

Naast de uiteenlopende rollen van de overheid is het afvalbeheerplan voor een brede variatie aan bedrijven van toepassing, met name via de omgevingsvergunning, onderdeel milieu. Deze betreffen onder andere: afvalbedrijven, recyclingbedrijven, bouw, maakindustrie, chemische industrie, voedingsindustrie en landbouw. Naast de bedrijven die zich bezighouden met het verwerken van afvalstoffen, hebben bedrijven die alleen afval inkopen of verkopen, of bedrijven waar afval vrij komt te maken met afvalbeheer en dient er hierbij getoetst te worden aan het afvalbeheerplan.

⁴ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (*PbEU* 2008, L 312).

2.2.1 Wijziging van landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het landelijk afvalbeheerplan eind 2025 worden opgevolgd door een circulair materialenplan. Het circulair materialenplan omvat niet alleen de bestaande onderdelen uit het afvalbeheerplan, maar ook onderdelen met toelichtende, informerende en ondersteunende teksten ter stimulering van de transitie naar een circulaire economie. Momenteel wordt er in de Wm nog verwezen naar het landelijk afvalbeheerplan. Gelet op de ontwikkeling van het plan zoals in de vorige paragraaf is beschreven, dient de benaming van «landelijk afvalbeheerplan» aangepast te worden naar «circulair materialenplan».

2.2.2 Gebrek aan informatie over afwijken circulair materialenplan

Indien een bestuursorgaan wenst af te wijken van het LAP bestaat er momenteel een afwijkingsprocedure die gevolgd moet worden. Deze afwijkingsprocedure is in LAP1 (2002) geïntroduceerd ten behoeve van een uniforme uitvoering van de vergunningverlening en handhaving voor afvalbewerkende- en verwerkende inrichtingen. De gedachte was dat door «rekening houden met» te combineren met de afwijkingsprocedure in het LAP de flexibiliteit behouden zou blijven, maar er wel inzicht zou ontstaan in hoe er wordt afgeweken. Wanneer de afwijkingsprocedure moet worden gevolgd en wat de procedurestappen zijn, staat momenteel beschreven onder A2.6 van LAP3. Doordat deze procedure is opgenomen in het LAP hoeft een bestuursorgaan alleen «rekening te houden» met de procedure en is het niet verplicht hem te volgen. Daarnaast is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag wanneer er sprake is van afwijken waarbij de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden. In het LAP staan hier een aantal uitzonderingen voor beschreven. Situaties waarbij er wel wordt afgeweken van het LAP, maar de procedure niet gevolgd hoeft te worden. Deze onduidelijkheid in combinatie met een te vrijblijvende afwijkingsprocedure heeft ervoor gezorgd dat de huidige afwijkingsprocedure op dit moment nauwelijks wordt gebruikt. Sinds LAP1 is deze slechts enkele keren gebruikt, terwijl het vermoeden is dat er wel vaker wordt afgeweken, maar dat de procedure niet wordt ingezet.

In het evaluatierapport van het eerste landelijk afvalbeheerplan⁵ werd het ontbreken van de toepassing van de afwijkingsprocedure in praktijk ook benoemd: «De Inspectie loopt wel eens aan tegen «afwijkingen», maar constateert dat veel bevoegde gezagen dit zelf vaak niet zien als afwijken maar als vallend binnen vrijheden die het LAP hen biedt.» Ook uit een rapport van Tauw⁶, waarin het verlenen van ontheffingen bij storten werd onderzocht, is naar voren gekomen dat op grond van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen diverse ontheffingen tot storten zijn verleend voor afvalstromen die volgens het LAP niet hadden mogen ontstaan, omdat de gehanteerde verwerkingsmethode niet is toegestaan. Als hiervoor een omgevingsvergunning zou worden aangevraagd, zou deze moeten worden geweigerd, of zou de afwijkingsprocedure moeten worden gevolgd. Vermoedelijk is er bij het beoordelen van aanvragen of actualisaties van omgevingsvergunningen voor gekozen om af te wijken van het LAP. In elk geval is duidelijk dat in deze voorbeelden geen afwijkingsprocedure is gevolgd, terwijl dat wel in het LAP is voorgescreven. In een brief van 9 april 2019 betreffende ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer is de afwijkingsprocedure bij de omgevingsdiensten nogmaals onder de aandacht gebracht.⁷ In deze brief zijn de

⁵ Evaluatierapport LAP1 Lessen uit LAP1 en wensen voor LAP2, mei 2007

⁶ Tauw rapport *Evaluatie BSSA-ontheffingen*, 18 juni 2018.

⁷ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 april 2019, IenW/BSK-2019/36730.

omgevingsdiensten erop gewezen dat bij het afwijken van het LAP de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden. Deze brief heeft niet tot veranderingen geleid in de toepassing van de afwijkingsprocedure. Hieruit bleek dat onbekendheid met de procedure niet de enige reden was dat deze niet werd gevolgd.

Dat de afwijkingsprocedure op het moment nauwelijks wordt gebruikt, leidt tot onwenselijke situaties na inwerkingtreding van het CMP. Het CMP wordt vanaf eind 2025 ingezet als instrument om de ambitie te verwezenlijken van het versnellen en bereiken van een circulaire economie. Nu er in de praktijk nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsprocedure, ontbreekt het inzicht of er afwijkingen door bestuursorganen plaatsvinden die deze ambitie belemmeren, bijvoorbeeld als er een vergunning wordt verleend voor het als brandstof inzetten van afvalstoffen die gerecycled moeten worden volgens het LAP. Oftewel, het volgen van de afwijkingsprocedure voorziet in een informatiebehoefte. Als de afwijkingsprocedure wordt gevolgd ontstaat er inzicht in of en wanneer er wordt afgeweken van het in het CMP gestelde beleid. Daarnaast ziet het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hoe er aan de afwijking invulling wordt gegeven en welke onderbouwing hiervoor gebruikt wordt. Een beter begrip van deze invulling door het ministerie levert een beter inzicht in welke gevolgen dit heeft voor het verwezenlijken van een circulaire economie. Verder zou het inzicht kunnen geven in de vraag of de ambitie om de minimumstandaard vaker tussentijds aan te passen wanneer daar aanleiding voor is, leidt tot het vaker afwijken van het CMP. Een verbeterd inzicht in bovenstaande punten kan bijdragen aan evaluatie van het eigen beleid en indien noodzakelijk bijdragen aan nieuwe beleidsvorming ten behoeve van de ontwikkeling van een circulaire economie.

2.3 Probleemaanpak

Het LAP, en straks het CMP, is een plan dat veelvuldig gebruikt wordt door bestuursorganen voor zover afvalaspecten aan de orde zijn. Hiermee wordt bereikt dat in Nederland op uniforme manier de bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen worden toegepast. Tenzij sprake is van een gerechtvaardigde afwijking, moet afwijking van het CMP worden voorkomen. Om dit te borgen is nagedacht over een proportionele oplossing voor het niet volgen van de afwijkingsprocedure uit het LAP. De oplossing is gevonden in het creëren van een wettelijk geregelde verplichting voor het bestuursorgaan tot het verstrekken van een afschrift aan de Minister indien in het ontwerpbesluit of besluit wordt afgeweken van het CMP (hierna: de verstrekkingsverplichting). Met de verstrekkingsverplichting wordt aan de Minister informatie gegeven over de gevallen waarin er is gekozen om af te wijken van het CMP. Hierdoor ontstaat kennis over of en wanneer er wordt afgeweken, maar ook over de motivatie voor het afwijken. Deze informatie wordt gegeven door middel van een afschrift van het ontwerpbesluit of besluit. Dit verbeterde inzicht zorgt er vervolgens voor dat het eigen beleid kan worden geëvalueerd en eventueel aangepast. Deze verplichting past bij de eindverantwoordelijkheid die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft voor het opstellen en uitvoeren van het CMP.

Artikel 10.14 van de Wm bevat de instructieregel «rekening houden met». Voor zover een taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen, moet het betreffende bestuursorgaan de normen uit het CMP als zwaarwegende normen meenemen in de besluitvorming. Afwijken van het CMP is alleen toegestaan als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft. Ook moet het bestuursorgaan dit afwijken goed motiveren. Zoals uit paragraaf 2.2 blijkt, is het voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat momenteel nog onduidelijk als een bestuursorgaan afwijkt

van het LAP en hoe er aan deze afwijking invulling wordt gegeven. Door het creëren van een wettelijk geregelde verstrekingsverplichting van het ontwerpbesluit in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en van het besluit bij bekendmaking, zal het bestuursorgaan aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hierover duidelijkheid moeten geven.

De wettelijk geregelde verstrekingsverplichting moet gevolgd worden in *alle* gevallen waarin wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP. Daarmee wordt de onduidelijke situatie weggenomen zoals in het LAP over de toepassing van de afwijkingsprocedure bestond. In het CMP wordt duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van een toetsingskader. Dit blijkt onder andere uit de structuur van het CMP. De onderdelen van het CMP die doorwerken in besluitvorming van bevoegd gezag staan altijd onder het kopje «toetsingskader».

Er kan sprake zijn van afwijken bij het nemen van besluiten door bevoegd gezag of bij het opstellen van plannen en verordeningen. Bij het nemen van besluiten wijkt het bevoegd gezag onder andere af van het CMP wanneer het van plan is:

- een vergunning te verlenen voor het verwerken van afvalstoffen op een wijze die niet voldoet aan de beschreven minimumstandaard;
- een bedrijf toestemming te verlenen voor het doen van proefnemingen die niet voldoen aan de minimumstandaard;
- een vergunning te verlenen voor het mengen van afvalstoffen op een wijze die in strijd is met het algemene beleid voor mengen of met het specifieke beleid voor mengen, zoals opgenomen in het keten- of afvalplan voor die afvalstoffen;
- een vergunning te verlenen voor een wijze van handelen die niet voldoet aan de toetsingskaders opgenomen in het algemene beleid voor de overige afvalhandelingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het gescheiden houden, opslaan, inzamelen, storten, thermisch verwerken van afvalstoffen en de omgang met ZZS.
- bij de plicht om de vergunningen te actualiseren (artikelen 8.98, tweede lid, 8.99, tweede lid, van het Bkl) af te wijken van de in het CMP opgenomen minimumstandaard, het algemene beleid voor mengen, het specifieke beleid voor mengen zoals opgenomen in het keten- of afvalplan voor die afvalstoffen of de toetsingskaders voor de overige afvalhandelingen;
- toestemming te verlenen voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen in afwijking van het beleid hiertoe in het betreffende afvalplan of ketenplan of het algemene beleid zoals het is beschreven in het hoofdstuk over grensoverschrijdend transport;
- een ontheffing op het stortverbod te verlenen in afwijking van het toetsingskader in het hoofdstuk en de leidraad over de ontheffing voor stortverboden;
- een besluit te geven over de vraag «afvalstof of niet-afvalstof» en daarbij afwijkt van het toetsingskader van het hoofdstuk over afvalstof of niet-afvalstof;
- opdrachten te gunnen die (mede) betrekking hebben op het beheer van afvalstoffen en waarin wordt afgeweken van het CMP;
- in hun eigen kantoren en andere gebouwen en bij werkzaamheden in de openbare ruimte afvalstoffen op een andere wijze te scheiden dan is voorgeschreven in het toetsingskader van het hoofdstuk over afvalscheiding door bedrijven.

Afwijken van het CMP kan ook aan de orde zijn bij het formuleren van beleid en het opstellen van plannen of verordeningen op grond van de Wm en de Omgevingswet voor zover deze betrekking hebben op afvalstoffen. Denk hierbij aan de gemeentelijke afvalstoffenverordening, de waterschapsverordening, het omgevingsplan of beleidsplannen van

ministeries. Dit betekent dat voor deze plannen of verordeningen, voor zover deze zien op afvalstoffen, het CMP een toetsingskader is. Als er in deze plannen of verordeningen is afgeweken van het CMP geldt de wettelijke verstrekingsverplichting voor bestuursorganen.

In het CMP worden voor de duidelijkheid ook voorbeelden gegeven van wanneer er *geen* sprake is van afwijken van het CMP waarbij de verstrekingsverplichting niet van toepassing is. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer bevoegd gezag een vergunning verleend aan een bedrijf dat wil afwijken van onderdelen die niet onder de toetsingskaders vallen. Het CMP bevat namelijk ook hoofdstukken die betrekking hebben op de «voorkant van de keten» en enkel informierend zijn, zoals een hoofdstuk over reparatie en hergebruik.

De verstrekingsverplichting neemt overigens niet weg dat het bestuursorgaan in de besluitvorming af zou moeten stemmen met de Minister over het afwijken van het CMP. In het bijzonder voor bestuursorganen die een taak of bevoegdheid uitoefenen onder de Omgevingswet geldt op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet de verplichting om rekening te houden met de taak van de Minister om een circulair materialenplan op te stellen en zo nodig met de Minister af te stemmen. In dat geval kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat al in een vroeg stadium invloed uitoefenen op de keuzes die door bestuursorganen gemaakt worden. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn als de afwijking niet past binnen de ambitie van een circulaire economie. Met respect voor de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan bestaat dan een mogelijkheid om aan te kunnen geven hoe in een voorkomend geval door het bestuursorgaan het CMP zou moeten worden meegewogen.

In het CMP wordt in het hoofdstuk «Afwijken van het CMP» beschreven welke afwijkingsprocedure moet worden gevolgd om te voldoen aan de verstrekingsverplichting. Een bijzonder geval van afwijken vindt plaats als er sprake is van een calamiteit. Hierbij dient niet de afwijkingsprocedure gevolgd te worden om te voldoen aan de verstrekingsverplichting, maar een verkorte procedure. Deze wordt beschreven in het hoofdstuk «Het CMP bij calamiteiten».

2.4 Instrumentkeuze

Wat betreft de wijziging van landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan is een aanpassing van de terminologie wenselijk voor de overgang van het landelijke afvalbeheerplan naar een circulair materialenplan. Een correcte verwijzing in de wetgeving van «afvalbeheerplan» naar «circulair materialenplan», zorgt ervoor dat niet langer het LAP, maar het CMP het kader wordt waar bevoegde gezagen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening mee moeten gaan houden.

Verder is gekozen voor een verstrekingsverplichting om te benadrukken dat het aanleveren van de vereiste informatie niet vrijblijvend kan zijn. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het inspanningen verricht om de Minister te informeren indien ervoor wordt gekozen om van de zwaarwegende normen van het CMP af te wijken. De primaire verantwoordelijkheid van de verstrekingsverplichting ligt bij de bestuursorganen. Indien een bestuursorgaan nalaat een afschrift aan de Minister te sturen voor een ontwerpbesluit of een besluit dat afwijkt van het CMP, handelt het bestuursorgaan in strijd met de wet. In de gevallen waarin beroep mogelijk is (bijvoorbeeld bij het verlenen van een vergunning) besluit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat of het definitieve besluit een reden is om beroep in te stellen tegen het besluit van het bestuursorgaan voor het niet (voldoende) onderbouwd afwijken van het CMP.

Momenteel ontbreekt een wettelijke grondslag voor het verkrijgen van informatie over de gevallen waarin wordt afgeweken van het CMP. Zoals hiervoor is toegelicht is de huidige status van de afwijkingsprocedure, opgenomen in het LAP, niet effectief gebleken. Ten behoeve van het versnellen van de circulaire economie is het de bedoeling dat het CMP meer wordt ingezet als instrument om die ambitie te verwezenlijken. Als door bestuursorganen informatie wordt verstrekt is er een beter inzicht in welke gevolgen dit heeft voor het verwezenlijken van een circulaire economie. Overigens kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zo nodig door het aantekenen van bezwaar of beroep invloed uitoefenen op de keuzes die door bestuursorganen gemaakt worden.

De verstrekingsverplichting voor een bestuursorgaan die een taak of bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen uitoefent wordt niet alleen met dit wetsvoorstel geregeld in de Wet milieubeheer, maar zal met een wijzigingsbesluit ook in het Omgevingsbesluit worden opgenomen. De doorwerking van het CMP is op grond van artikel 10.14, eerste lid, weliswaar geregeld voor het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, maar niet voor de omgevingsvergunning. De doorwerking van het LAP, en straks het CMP, is voor de omgevingsvergunning geregeld in artikel 8.9, tweede lid, van het Bkl. In paragraaf 10.6.1 van het Omgevingsbesluit zal met een wijzigingsbesluit de verstrekingsverplichting voor de omgevingsvergunning worden geregeld.

3. Verhouding tot hoger recht

In het huidige LAP wordt uitvoering gegeven aan verschillende Europees-rechtelijke verplichtingen die volgen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Zo is het opstellen van afvalbeheerplannen een Europeesrechtelijke verplichting die volgt uit artikel 28 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Ingevolge dit artikel moeten de bevoegde (door de lidstaten daartoe aangewezen) instanties een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen opstellen. Om aan deze Europeesrechtelijke verplichting te blijven voldoen omvat het circulair materialenplan in ieder geval ook het afvalbeheerplan met hierin de onderwerpen die in een zodanig plan moeten worden opgenomen.

Op grond van artikel 10.7 Wet milieubeheer omvat het afvalbeheerplan momenteel ook de afvalpreventieprogramma's als bedoeld in artikel 29 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het CMP zal, als opvolger van het LAP, naast een onderdeel afvalbeheerplan ook een onderdeel afvalpreventieprogramma gaan bevatten.

Tot slot zal het CMP, in het onderdeel afvalbeheerplan, een beschrijving van het beleid ter uitvoering van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) bevatten (artikel 10.7 Wm). Deze beschrijving is van belang om een goede uitvoering van de EVOA mogelijk te maken. Zo kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ingevolge de EVOA bezwaar maken tegen de overbrenging van afvalstoffen op grond van onder meer het afvalbeheerplan. Het wetsvoorstel beoogt geen aanpassingen in deze uitvoering aan te brengen.

4. Gevolgen

Het CMP ondersteunt de transitie naar een circulaire economie via kennis en kaders voor overheden en bedrijven. Het is de bedoeling dat het CMP toelichtende, informerende en ondersteunende teksten gaat bevatten ten behoeve van de voorkant van de keten, zoals informatie over mogelijkheden bij preventie, ontwerp en hergebruik. In principe betekent dit dat het CMP breder wordt ingestoken dan het LAP, met name in de onder-

delen van het CMP die geen juridische doorwerking hebben. Doordat het op het moment alleen een naamswijziging en nog geen uitbreiding van de juridische doorwerking betreft worden geen directe gevolgen voorzien bij het wijzigen van de term «afvalbeheerplan» in «circulair materialenplan».

Een juridische verankering van de verstrekingsverplichting zorgt ervoor dat een bestuursorgaan dat in de uitoefening van een taak of bevoegdheid afwijkt van het CMP de Minister hierover zal moeten informeren. Verder geeft de wettelijk geregelde verstrekingsverplichting bij een ontwerpbesluit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheid om aan te geven hoe het bestuursorgaan het CMP zou moeten meewegen ten behoeve van de circulaire economie. Een zienswijze van de Minister kan van invloed zijn op het besluit van het bestuursorgaan om af te wijken van het CMP. Verder komt de verstrekingsverplichting de rechtszekerheid ten goede doordat de Minister voor een vergelijkbare casus op vergelijkbare wijze zal kunnen handelen. Tot slot biedt een wettelijk geregelde verstrekingsverplichting de mogelijkheid aan de Minister om actie te ondernemen als bevoegd gezag van het beleid uit het CMP wenst af te wijken. Dit alles kan leiden tot een beter overwogen besluit dat bij kan dragen aan het bereiken van een circulaire economie. Bovendien leidt het tot een beter inzicht wanneer wordt afgeweken van het CMP. Dit inzicht kan vervolgens gebruikt worden voor een verdere ontwikkeling en realisering van het CMP ten behoeve van een circulaire economie.

Door de verstrekingsverplichting voor bestuursorganen in de wet vast te leggen wordt duidelijk gemaakt dat het aanleveren van de vereiste informatie niet vrijblijvend kan zijn bij beoogde beschikkingen, vergunningen, ontheffingen, verordeningen of beleidsplannen die afwijken van het CMP. Overheidsinstanties waarvan de bestuursorganen rekening moeten houden met het LAP, en binnenkort het CMP, en bij afwijken moeten voldoen aan de verstrekingsverplichting betreffen:

- Alle ministeries: Ministeries moeten bij het opstellen van beleidsplannen krachtens de Wm en het afgeven van beschikkingen rekening houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP, en straks het CMP, als referentiekader.
- Decentrale overheden: ook decentrale overheden moeten bij het opstellen van regelgeving (denk hierbij aan de gemeentelijke afvalstoffenverordening, de omgevingsverordening van de provincie, de waterschapsverordening en het omgevingsplan, voor zover deze betrekking hebben op afvalstoffen) en beleid op grond van de Wm rekening houden met het LAP, en straks het CMP, voor zover afvalaspecten aan de orde zijn.
 - Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten moeten bij het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 10.63, eerste en tweede lid, van de Wm (verbranden en storten van huishoudelijke afvalstoffen) rekening houden met het LAP, en straks het CMP.
 - In de artikelen 8.98 en 8.99 van het Bkl is opgenomen dat het bevoegd gezag bij een gewijzigd circulair materialenplan zorgt voor het actualiseren van de omgevingsvergunning indien dit noodzakelijk blijkt. Bij de beoordeling of actualisatie noodzakelijk is moet rekening worden gehouden met het CMP. Deze verplichting betreft niet alleen de omgevingsvergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is het LAP, en straks het CMP, het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen grensoverschrijdend transport van afvalstoffen op grond van de verordening overbrenging van afvalstoffen (EVOA) en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van gevaarlijke afvalstoffen. Hier dient de Minister van Infrastructuur en Waterstaat rekening te houden met het CMP.

Het creëren van een wettelijk geregelde verstrekingsverplichting die van toepassing is op alle gevallen waarin wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP zorgt ervoor dat de afwijkingsprocedure vaker wordt ingezet. Bij het voldoen aan de verstrekingsverplichting, waarbij de in het CMP beschreven procedure gevolgd dient te worden, zullen er voor de bestuursorganen geen andere administratieve lasten en werk in het leven worden geroepen dan die nu al van toepassing zijn bij het volgen van de bestaande afwijkingsprocedure. Bij de bestaande afwijkingsprocedure zijn deze administratieve lasten al beperkt, omdat afwijken van het LAP in beginsel moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt.

4.1 Gevolgen voor bedrijven

De gevolgen voor bedrijven zijn bepaald door middel van de bedrijfseffectentoets (BET) die Rijksbreed als onderdeel van het Beleidskompas wordt toegepast.⁸ In de BET wordt gekeken naar de «geraakte doelgroep», «regeldrukeffecten», «innovatie-effecten» en «markteffecten».

De doelgroep met betrekking tot het bedrijfsleven waarop het CMP van toepassing is bestaat uit een brede variatie aan bedrijven vanwege de uiteenlopende bevoegdheden van de overheid ten aanzien van het afvalbeheer. Er zijn bedrijven waar afval vrijkomt, bedrijven die alleen afval in- of verkopen, en de bedrijven die zich bezighouden met het verwerken van afvalstoffen die te maken hebben met afvalbeheer. Dit betreft onder andere: afvalverwerkende bedrijven, recyclingbedrijven, bouw, maakindustrie, chemische industrie, voedingsindustrie, landbouw. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geldend voor eind 2022 telden de sectoren chemische industrie, maakindustrie, voedingsindustrie, waterbedrijven- en afvalbeheer, landbouw en bouw tezamen ruim 400.000 bedrijven. Oftewel het aantal bedrijven is van zeer grote omvang. Echter worden deze bedrijven niet direct door dit wetsvoorstel geraakt. De verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verstrekingsverplichting ligt bij het bestuursorgaan, niet bij de bedrijven.

De regeldruk voor bedrijven blijft onveranderd. De te volgen procedure blijft op hoofdlijnen hetzelfde als die in het LAP, met als wijziging dat de verplichting om de Minister te informeren een wettelijke grondslag krijgt. Verder blijven de handelingen voor bedrijven als gevolg van dit wetsvoorstel gelijk in vergelijking met een aanvraag waarbij er niet wordt afgeweken van het CMP. De wettelijk geregelde verstrekingsverplichting heeft geen aanvullende gegevensleveringsvereisten voor de bedrijven. De informatie die de bedrijven moeten verstrekken blijft gelijk aan de gegevens die voor de vergunningaanvraag worden gevraagd. De hoofdlijnen van de afwijkingsprocedure, die hetzelfde blijven, staan momenteel verder uitgewerkt in het LAP. Voor het CMP zullen de details van de procedure worden geëvalueerd. Er wordt bekeken of het mogelijk is om deze details te verduidelijken en te vereenvoudigen. Hierbij wordt er op gelet dat dit niet voor extra regeldruk zorgt, voor zowel de bestuursorganen als bedrijven.

Bij deze wijziging zijn ook geen gevolgen te onderscheiden op de onderdelen «innovatie-effecten» en «markteffecten». Het wettelijk verankeren van de verstrekingsverplichting kan er voor zorgen dat de afwijkingsprocedure vaker door bestuursorganen wordt ingezet, maar dit zorgt alleen voor een verschil in handelingen voor de bestuursorganen en niet voor de bedrijven.

⁸ Bedrijfseffectentoets (inclusief regeldrukeffecten) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)

4.2 Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel brengt geen financiële gevolgen met zich mee. Het wetsvoorstel borduurt voort op het bestaande afvalbeheerplan. Het wetsvoorstel voorziet in aanpassing van terminologie en de verankering in de wet van een verstrekingsverplichting voor bestuursorganen die afwijken van het CMP. Indien uitvoering wordt gegeven aan de verstrekingsverplichting is de verwachting dat dit geen noemenswaardige budgettaire of andere financiële gevolgen heeft, anders dan die al van toepassing waren op de bestaande situatie onder de afwijkingsprocedure van het LAP.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoering van de procedure voor de verstrekingsverplichting zal op hoofdlijnen gelijk blijven aan de al bestaande afwijkingsprocedure uit het LAP. De procedure die nu in het LAP staat, zal worden geëvalueerd. De toelichting hierop zal, zoals deze nu in het LAP staat, in het CMP blijven staan.

De primaire verantwoordelijkheid voor het initiëren ligt bij de bestuursorganen. Het opnemen van de verstrekingsverplichting in de wet vereist dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit, waarbij wordt afgeweken van het CMP, zorg dragen dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hierover wordt geïnformeerd. Als een bestuursorgaan nalaat de Minister te informeren over een besluit dat afwijkt van het CMP, handelt het bestuursorgaan in strijd met de wet. Dit kan via de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leiden tot vernietiging van het genomen besluit, indien blijkt dat het besluit niet (voldoende) is onderbouwd. Daarnaast kan indien nodig worden ingezet op interbestuurlijk toezicht.

6. Advies en consultatie

Over dit wetsvoorstel is advies gevraagd aan verschillende instanties. De adviserende partijen hebben geadviseerd over de introductie van een adviesbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de wet. Deze bevoegdheid is later omgevormd tot een minder vergaande verstrekingsverplichting die in de vorige paragrafen is toegelicht. Deze eerder voorgestelde adviesbevoegdheid had net als de met dit wetsvoorstel voorgestelde verstrekingsplicht (mede) tot doel de Minister te informeren over de vraag of en hoe wordt afgeweken van het CMP. Vanwege dit overeenkomstige doel wordt in deze paragraaf niet meer gesproken van de adviesbevoegdheid, maar van de verstrekingsverplichting. Hieronder wordt – op alfabetische volgorde – ingegaan op de ontvangen adviezen en reacties.

6.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)⁹

Door ATR zijn de volgende punten meegegeven:

- *Het college adviseert nader te onderbouwen op welke wijze de juridische verankering van de afwijkingsprocedure van het CMP zal resulteren in een betere naleving van de reeds voorgeschreven afwijkingsprocedure.*

In de toelichting was reeds aangegeven dat het volgen van de afwijkingsprocedure momenteel niet verplicht is. Door juridische verankering van de verstrekingsverplichting wordt het verstrekken van informatie over de voorgenomen afwijking wel verplicht. Als bevoegd gezag, bij afwijken van het CMP, de Minister niet informeert

⁹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zal er worden gehandeld in strijd met de wet (zie nu ook paragraaf 5 over uitvoering, toezicht en handhaving voor extra toelichting hierover). Daarnaast is er voor gekozen in alle gevallen wanneer wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP het volgen van de afwijkingsprocedure verplicht te maken. Hiermee wordt de onduidelijkheid die onder het LAP bestaat, over wanneer de afwijkingsprocedure van toepassing is, weggenomen.

- *Het college adviseert te verduidelijken wat valt binnen de reikwijdte van «rekening houden met het CMP» (zonder verplichte toepassing van de afwijkingsprocedure) en wanneer de afwijkingsprocedure verplicht moet worden gevolgd door bevoegde gezagen.*
In alle gevallen waarbij een bestuursorgaan bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid afwijkt van het toetsingskader van het circulair materialenplan, geldt de verstrekingsverplichting. Er zal worden gezorgd dat dit duidelijk wordt beschreven in de procedure in het CMP. Met betrekking tot de voorbereiding van het CMP is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit betekent dat het gedurende de terinzagelegging mogelijk gaat zijn hier zienswijzen op in te dienen. Mochten bestuursorganen toch nog onduidelijkheden zien, dan kunnen deze hier worden ingebracht.
- *Het college adviseert inzichtelijk te maken wat de voordelen van het CMP zijn met betrekking tot «flexibiliteit» en werkbaarheid ten opzichte van het opnemen van (een dwingende verwijzing naar) de normen uit het CMP in formele regelgeving. Indien deze voordelen ontbreken of beperkt zijn, adviseert het college een duidelijker juridische verankering van het CMP.*

Bij de introductie van het LAP is de afweging gemaakt over de flexibiliteit die dit plan moet hebben. Bij vastlegging in de wet is toen gekozen voor «rekening houden met». Voor de overgang naar het CMP is geëvalueerd of deze flexibiliteit behouden dient te blijven, of dat een meer dwingende vorm (in acht nemen) gewenst is. Uit deze evaluatie is gekomen dat het «rekening houden met» in stand moet worden gehouden. «Rekening houden met» stuurt inhoudelijk de belangenafweging. «Rekening houden met» betekent dat het bestuursorgaan beslissingsruimte heeft. In bijzondere gevallen kunnen andere belangen dan het belang dat wordt gediend met het CMP de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk worden gemotiveerd. «Rekening houden met» biedt de flexibiliteit die bij beslissingen op het gebied van afvalstoffen gewenst is.

- *Het college adviseert partijen die het aangaat te betrekken bij het evalueren van de (details van de) afwijkingsprocedure en daarbij in beeld te brengen wat de regeldrukeffecten zijn van deze details.*
De procedure die gevolgd dient te worden bij de verstrekingsverplichting wordt in het CMP beschreven. Voor de vaststelling van de teksten in het CMP bestaat het voornemen om partijen te betrekken. In overeenstemming met artikel 10.8 Wm zullen de hier benoemde partijen worden betrokken. Daarnaast is met betrekking tot de voorbereiding van het CMP afdeling 3.4 Awb van toepassing. Voor de afwijkingsprocedure betekent dit dat het gedurende de terinzagelegging mogelijk gaat zijn hier zienswijzen op in te dienen.
- *Het college adviseert om bij inhoudelijke wijzigingen van het CMP de lasteneffecten ervan voor bedrijven en burgers kwalitatief en kwantitatief uit te werken, in lijn met de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten, opdat deze informatie benut kan worden bij consultatie en besluitvorming.*

Dit advies zal worden meegenomen bij het vaststellen van de teksten voor het CMP.

Vanuit de ILT worden samengevat de volgende punten aangedragen:

- *Doordat bepaalde onderdelen in het CMP een plek zullen krijgen en de teksten hiervoor nog moeten worden geformuleerd kan daarop nu nog niet geadviseerd worden. Wel geeft de ILT al een aantal suggesties voor de tekst over de afwijkingsprocedure.*

Bij het opstellen van deze teksten in het CMP zal de ILT voor advies worden betrokken.

- *De ILT geeft aan dat nog niet duidelijk is wanneer er precies sprake is van afwijken van het CMP. Het kan dat bestuursorganen bepaalde situaties niet zien als afwijken, maar als de vrijheden die het LAP biedt. Deze wijziging in de Wm biedt hiervoor geen oplossing en geeft geen extra duidelijkheid.*

Er is voor gekozen de verstrekingsverplichting voor *alle* afwijkingen van de toetsingskaders in het CMP verplicht te maken. In tegenstelling tot in het LAP gelden hierop geen uitzonderingen. Daarnaast is de toelichting bij dit wetsvoorstel aangevuld met informatie over wanneer er sprake is van afwijken van het CMP, zie paragraaf 2.3 over de probleemaanpak.

Hiermee wordt de onduidelijkheid weggenomen die onder het LAP bestaat over wanneer sprake is van afwijken waarbij de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden. Er zal worden gezorgd dat de invulling van de te volgen procedure helder en duidelijk zal worden uitgewerkt in het CMP. Met betrekking tot de voorbereiding van het CMP is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dit betekent dat het gedurende de terinzagelegging mogelijk gaat zijn hier zienswijzen op in te dienen. Mochten bestuursorganen toch nog onduidelijkheden zien, dan kunnen deze hier worden ingebracht.

- *Door de ILT is geadviseerd om in de toelichting op te nemen wat de consequenties zijn indien de adviesbevoegdheid [lees nu: verstrekingsverplichting] niet wordt gevolgd.*

De beantwoording van deze vraag is opgenomen in paragraaf 5 over uitvoering, toezicht en handhaving.

- *De ILT vraagt zich af of gesteld kan worden dat er kennelijk geen rekening is gehouden met het CMP als er niet is voldaan aan de adviesbevoegdheid [lees nu: verstrekingsverplichting].*

Als een bestuursorgaan nalaat te voldoen aan de verstrekingsverplichting, voor een besluit dat afwijkt van het CMP, handelt het bestuursorgaan in strijd met de wet. Artikel 3:2 Awb, het zorgvuldigheidsbeginsel, eist dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelt. Indien er niet wordt voldaan aan de verstrekingsverplichting betekent dit niet direct dat het besluit onzorgvuldig genomen is. Het niet voldoen aan de verstrekingsverplichting zou echter wel een aanwijzing kunnen zijn dat een gebrek aan zorgvuldigheid bij besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het volgen van de afwijkingsprocedure bij afwijken van het CMP staat immers óók in het CMP.

- *De ILT adviseert om de procedures omtrent de adviesbevoegdheid [lees nu verstrekingsverplichting] op te nemen in een AMvB zoals bijvoorbeeld het Bor.*

Hier is niet voor gekozen. Door de procedures omtrent de verstrekingsverplichting bij het CMP op te nemen in het CMP zelf wordt de vindbaarheid vergroot. Daarnaast wordt bijgedragen aan de overzichtelijkheid voor de bestuursorganen door de informatie bij elkaar te houden. Ook biedt opname van de procedures in het CMP de mogelijkheid om deze makkelijker tussentijds aan te passen, indien uit

¹⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

nieuwe ervaringen met de verstrekingsverplichting van de Minister blijkt dat dit gewenst is.

- *De ILT ziet graag een verwijzing dat een afvalbeheerplan ook voor de EVOA gelijk staat aan het CMP. Het afvalbeheerplan is namelijk een bezwaargrond in de EVOA.*

Dit zal blijven volgen uit artikel 10.14, derde lid, van de Wm: «Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen.» Waarbij het eerste lid zo wordt aangepast dat hier niet langer «afvalbeheerplan», maar «circulair materialenplan» komt te staan.

- *De ILT geeft aan dat er nog veel onbekend is over de gevolgen van het wetsvoorstel, doordat onbekend is hoeveel afwijgingsverzoeken dit op gaat leveren.*

Het uitgangspunt van beleid is dat dit zal worden gevolgd. Indien dit in de praktijk anders blijkt te zijn zal moeten worden beoordeeld wat hier de reden voor is en hoe dit opgelost kan worden. Het beleid in het CMP zal dan moeten worden geëvalueerd en mogelijk moeten worden aangepast.

6.3 Internetconsultatie

Ten behoeve van advies en consultatie is voor dit wetsvoorstel een internetconsultatie gestart. De ontvangen reacties zullen hieronder worden samengevat, voor zover deze zien op dit wetsvoorstel. Reacties die zien op de teksten van het CMP zullen daar, bij het opstellen van de teksten, verder worden meegenomen.

- *Uit de internetconsultatie kwam de opmerking dat de adviesbevoegdheid [lees nu: verstrekingsverplichting] in de Wm meer moet worden afgestemd op de Omgevingswet. Aangezien de Omgevingswet en de bijbehorende amvb's het gebundelde kader moeten zijn voor de te volgen stappen voor vergunningverlening en toezicht. Er werd verzocht om in hoofdstuk 4 of hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit een verwijzing op te nemen naar artikel 10.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer voor situaties waarin wordt afgeweken van het CMP.*

De tekst van de memorie van toelichting is aangepast met als doel deze beter af te stemmen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarnaast is bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet en onderliggende besluiten artikel 10.14 Wm aangepast zodat ook bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, rekening zal moeten worden gehouden met het CMP. Een dergelijke verwijzing komt ook terug in artikel 8.9 van het Bkl. In paragraaf 10.6.1 van het Omgevingsbesluit zal met een wijzigingsbesluit de verstrekingsverplichting voor de omgevingsvergunning worden geregeld.

- *Respondenten geven aan dat een landelijk uniform beleid waarvan niet of moeilijk kan worden afgeweken wenselijk is in het kader van eenduidig beleid en het gelijke speelveld. Echter vragen zij zich af of een wettelijke adviesbevoegdheid [lees nu: verstrekingsverplichting] voor bestuursorganen niet zal leiden tot te veel rigiditeit, kosten en vertraging.*

In overeenstemming met de huidige afwijgingsprocedure, kan het betreffende bestuursorgaan (gemotiveerd) besluiten om van het CMP af te wijken. Ook als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het niet eens is met het voornemen om af te wijken. Hiermee blijft de gewenste flexibiliteit behouden. Daarnaast is het uitgangspunt dat beleid zal worden gevolgd. Ook wordt er vanuit de verstrekingsverplichting geen extra informatie verlangd, naast de informatie die al van belang is voor de besluitvorming voor het bevoegde gezag. Hierdoor worden extra kosten niet voorzien.

- *Een respondent stelt dat de adviesbevoegdheid [lees nu: verstrekking-verplichting] pas zin heeft als deze bijvoorbeeld gevolgd moet worden door gemeenten die willen afwijken van voorgeschreven inzamelmethoden en middelen, welke leiden tot hoogwaardige recycling en daarmee circulariteit.*

De afvalstoffenverordening van de gemeente bevat onder andere regels omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen. Bij het vaststellen van de afvalstoffen verordening dient de gemeente rekening te houden met het CMP. Indien de gemeente in de afvalstoffenverordening wenst af te wijken van het CMP geldt hiervoor de verstrekkingverplichting.

- *Enkele reacties betroffen het advies om ten behoeve van de circulaire economie meer in te zetten op het realiseren van een ketenaanpak, waarbij gestuurd wordt op alle schakels van de keten. Met aandacht voor onder andere productontwerp en inzamelmethoden gericht op kwaliteit. Volgens de respondenten dient dit in het CMP gewaarborgd te worden. Zij zien dit in het voorliggende wetsvoorstel niet terug. Dit wetsvoorstel legt teveel de focus op de achterkant van de keten, waardoor ze vrezen dat de wijziging van het LAP naar het CMP niet meer is dan een naamswijziging.*

De wettelijke basis van het eerste CMP blijft gelijk aan die van het LAP. Dit betekent dat de juridisch bindende onderdelen van het CMP gaan over het materiaal wanneer dit de afvalfase al heeft bereikt. Echter, het CMP omvat meer dan alleen de juridische bindende onderdelen. Het bevat ook teksten die gericht zijn op de voorkant van de keten. Dit zijn toelichtende, informerende en ondersteunende teksten. Denk aan toelichting op wet- en regelgeving die de circulaire economie ondersteunen, informatie over ontwikkelingen die belangrijk zijn voor circulariteit, of teksten die het bevoegd gezag ondersteunen door middel van voorbeelden en handvatten voor de praktijk. Deze teksten zullen geen beleid bevatten waar de bevoegde gezagen verplicht rekening mee moeten houden, maar ze kunnen er wel hun voordeel mee doen en richting geven. De informatie die wordt gedeeld in de toelichtende, informerende en ondersteunende teksten van het CMP¹ is bedoeld ter stimulering van de transitie naar een circulaire economie. De juridische status van deze teksten zal duidelijk worden aangegeven in het CMP.

6.4 Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

IPO en VNG hebben aangegeven dat zij geen bezwaren hebben ten aanzien van de voorgestelde wijziging.

6.5 Raad van State

Op 4 oktober 2023 is door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) advies uitgebracht over het wetsvoorstel. De Afdeling plaatst kanttekeningen bij het feit dat in een eerdere versie van de memorie van toelichting werd verwezen naar de teksten in het CMP voor verduidelijking over wanneer sprake is van afwijken. De Afdeling adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel inzichtelijk te maken wanneer sprake is van afwijken. Aan het advies van de Afdeling is opvolging gegeven door paragraaf 2.3 «Probleemaanpak» aan te vullen met informatie en voorbeelden over wanneer er sprake is van afwijken van het CMP.

6.6 Rijkswaterstaat (RWS)

RWS is nauw betrokken geweest bij het opstellen van het wetsvoorstel, omdat het CMP door RWS nader wordt uitgewerkt.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I, onderdelen A tot en met C en E

Deze onderdelen regelen de wijziging van het begrip «landelijk afvalbeheerplan» in «circulair materialenplan» in de Wet milieubeheer. Hierna worden de wijzigingen opgesomd die in dat kader extra toelichting behoeven.

- De wijziging van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm in onderdeel A strekt tot het opnemen en wijzigen van een aantal begripsbepalingen. De begripsbepaling «afvalbeheerplan» vervalt. De begripsbepaling «circulair materialenplan» wordt toegevoegd. In de begripsbepaling «doelmatig beheer van afvalstoffen» wordt «afvalbeheerplan» vervangen door «circulair materialenplan».
- Met de voorgestelde wijzigingen in de onderdelen B, C en E wordt het begrip afvalbeheerplan in het opschrift van titel 10.2 en in de genoemde artikelen gewijzigd in circulair materialenplan. Tevens wordt in onderdeel E een wijziging aangebracht die verband houdt met de vernummering van artikel 10.7.

ARTIKEL I, onderdeel D

In de artikelen 28 en 29 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is bepaald dat lidstaten afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's vaststellen. Afvalbeheerplannen maken vanwege artikel 10.7, eerste lid, van de Wm deel uit van het landelijk afvalbeheerplan, en zullen met deze voorgestelde wijziging deel gaan uitmaken van het circulair materialenplan. Omdat in de naamgeving geen verwijzing meer is naar het afvalbeheerplan, wordt in de voorgestelde bepaling expliciet verwezen naar de afvalbeheerplannen, bedoeld in artikel 28 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Daarmee wordt duidelijk dat afvalbeheerplannen onderdeel uitmaken van het circulair materialenplan. Ook de afvalpreventieprogramma's, bedoeld in artikel 29 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen gaan met deze wijziging onderdeel uitmaken van het circulair materialenplan. Het circulair materialenplan dient te voldoen aan de eisen die de Kaderrichtlijn afvalstoffen aan afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma stelt. Verder bevat het circulair materialenplan de onderwerpen die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in afvalbeheerplannen. Hoewel de bepaling met deze wijziging opnieuw wordt geformuleerd, beoogt het verder geen inhoudelijke wijziging aan te brengen.

ARTIKEL I, onderdeel F

Door het toevoegen van het voorgestelde vierde lid aan artikel 10.14 van de Wm wordt de verstrekingsverplichting voor een bestuursorgaan geregeld. Deze verplichting is van toepassing op het bestuursorgaan die bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, afwijkt van het circulair materialenplan. Het uitoefenen van een taak of bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.14, eerste lid, leidt tot besluitvorming waarbij het bestuursorgaan rekening moet houden met het geldende circulair materialenplan. De verstrekingsverplichting is dan ook toegespitst op het opstellen van het ontwerpbesluit of op de bekendmaking van het besluit.

De voorgestelde bepaling regelt twee momenten waarop dit bestuursorgaan een afschrift aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat moet verzenden. Deze bepaling sluit aan bij de momenten waarop een ontwerpbesluit of besluit wordt gepubliceerd. Indien sprake is van een ontwerpbesluit waarvoor een uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is voorgeschreven, dan verstrekt een bestuursorgaan het afschrift binnen een week na ter inzagelegging aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast stuurt het bestuursorgaan een afschrift binnen een week na bekendmaking van het besluit. Dat betekent dat het bestuursorgaan in de situatie van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, twee keer een afschrift stuurt. Het bestuursorgaan is daartoe gehouden omdat hij ook na het publiceren van het ontwerpbesluit nog aanpassingen kunnen worden gedaan waarbij sprake is van afwijken van het circulair materialenplan.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Omdat het derde landelijk afvalbeheerplan vanwege de verlenging (Stcrt 2023, 30966) op 29 december 2025 afloopt, zal het circulair materialenplan uiterlijk op 30 december 2025 in moeten gaan. Het streven is om het circulair materialenplan al eerder in te laten gaan, namelijk op 1 september 2025. Omdat het wetsvoorstel de grondslag en de doorwerking voor het circulair materialenplan als opvolger van het landelijk afvalbeheerplan regelt, is het streven om deze wet gelijktijdig met het circulair materialenplan, dus op 1 september 2025, inwerking te laten treden. Daarbij wordt dus afgeweken van het vaste verandermoment van 1 juli of 1 januari. Inwerkingtreding op 1 juli 2025 is echter niet haalbaar omdat het circulair materialenplan dan nog niet gereed is. Inwerkingtreding op 1 januari 2026 is te laat omdat het derde landelijk afvalbeheerplan dan is afgelopen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen