

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wet van ... tot wijziging van de Wet milieubeheer tot invoering van de adviesbevoegdheid voor de minister bij de afwijkingsprocedure van het circulair materialenplan en tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is vanwege de transitie naar een circulaire economie om voor de minister van Infrastructuur en Waterstaat een adviesbevoegdheid bij de afwijkingsprocedure van het circulair materialenplan in te voeren en om het begrip landelijk afvalbeheerplan te wijzigen in circulair materialenplan;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsbepaling "afvalbeheerplan" vervalt.
2. In de alfabetische volgorde wordt de volgende begripsbepaling ingevoegd:
circulair materialenplan: circulair materialenplan als bedoeld in artikel 10.3;
3. In de begripsbepaling "doelmatig beheer van afvalstoffen" wordt "afvalbeheerplan" vervangen door "circulair materialenplan".

B

Het opschrift van titel 10.2 komt te luiden:

Titel 10.2. Het circulair materialenplan

C

In de artikelen 10.3, 10.4, eerste lid, 10.5, aanhef, 10.6, 10.9, eerste en tweede lid, 10.10, 10.11, eerste en tweede lid, 10.12, eerste en tweede lid, 10.13, eerste en tweede lid, wordt "afvalbeheerplan" vervangen door "circulair materialenplan".

D

Artikel 10.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid komt te luiden:

1. Het circulair materialenplan bevat de onderwerpen die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in afvalbeheerplannen. Het circulair materialenplan voldoet aan het bij of krachtens de kaderrichtlijn afvalstoffen bepaald is over afvalbeheerplannen, met inbegrip van hetgeen bij of krachtens die richtlijn is bepaald met betrekking tot afvalpreventieprogramma's.

2. In het tweede en derde lid wordt "afvalbeheerplan" telkens vervangen door "circulair materialenplan".

E

Artikel 10.8 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "het afvalbeheerplan, bedoeld in artikel 10.7, tweede lid, onder a," vervangen door "het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.7, derde lid, onder a,".

2. In het tweede lid wordt "het afvalbeheerplan, bedoeld in artikel 10.7, derde lid, onder b en c," vervangen door "het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.7, derde lid, onder b en c,".

3. In het derde lid wordt "afvalbeheerplan" vervangen door "circulair materialenplan".

F

Artikel 10.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt "afvalbeheerplan" telkens vervangen door "circulair materialenplan".

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Indien een bestuursorgaan bij het uitoefenen van zijn bevoegdheid afwijkt van het geldende circulair materialenplan, stelt dit bestuursorgaan voorafgaand aan de uitoefening van deze bevoegdheid Onze Minister in de gelegenheid om binnen acht weken advies uit te brengen.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

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. Om deze reden wordt de term 'afvalbeheerplan' steeds vervangen door 'circulair materialenplan', om het plan beter aan te laten sluiten bij de transitie naar een circulaire economie.
- Daarnaast vindt een verankering in de wet plaats van een adviesprocedure, waarbij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de gelegenheid wordt gesteld advies uit te brengen als er wordt afgeweken van het circulair materialenplan. Momenteel is hiervoor een afwijkingsprocedure opgenomen in het landelijk afvalbeheerplan. De huidige status van de afwijkingsprocedure, opgenomen in het LAP, is echter niet effectief gebleken. Door een adviesbevoegdheid voor de minister bij wet te regelen, wordt het vragen van dit advies bindend voor bevoegde gezagsorganen die bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening moeten houden met het circulair materialenplan en hiervan wensen af te wijken. Hierdoor ontstaat voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat inzicht in en grip op de vraag wanneer en waarom er wordt afgeweken van het circulair materialenplan. Voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat is dit van belang in het kader van de beleidsvorming ten behoeve van de ontwikkeling van een circulaire economie.

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 2024. 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 een circulair materialenplan. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft in de Kamerbrief van 25 januari 2021 aangekondigd dat het landelijk afvalbeheerplan zal

¹ Rijksbrede programma Circulair Economie van 14 september 2016, bijlage 1 bij *Kamerstukken II*, 2015/16, 32852, nr. 33.

² De R-strategieën (of circulariteitsstrategieën) 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, 32852, nr. 138.

worden opgevolgd door een circulair materialenplan (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 handvaten 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. Een eventuele uitbreiding van de wettelijk grondslag van het CMP voor meer dan alleen afvalstoffen, wordt meegenomen in een verkenning naar de modernisering Wet milieubeheer. Binnen deze verkenning wordt nagegaan of en waar het CMP beter kan aansluiten op de transitie naar een circulaire economie.⁴ De verkenning biedt de gelegenheid om te onderzoeken waar uitbreiding van de wettelijke grondslag voor het CMP gewenst en noodzakelijk is.

Verder is volgens de hiervoor genoemde Kamerbrief het doel om het CMP "een stevigere juridische basis te willen geven, zonder flexibiliteit te verliezen, zodat het vaker direct juridisch bindend is." Het LAP is in beginsel geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in de besluitvorming van een bestuursorgaan die op grond van de Wet milieubeheer een 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 van de Wm moet ieder bestuursorgaan rekening houden met het geldende afvalbeheerplan. Dit betekent dat zij in het algemeen het CMP dienen te volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, mits zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het CMP. Dit 'rekening houden met' voorziet in de nodige flexibiliteit. Een stevigere juridische basis van het CMP is echter van belang om de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen. Het invoeren van een adviesbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zorgt ervoor dat er een stevigere juridische basis voor het CMP wordt gelegd.

2.2 Probleembeschrijving

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt op grond van artikel 10.3 Wet milieubeheer éénmaal per zes jaar een afvalbeheerplan vast. Dit sluit aan bij artikel 30

³ Kamerbrief over Tweede wijziging Landelijk Afvalbeheerplan en aankondiging Circulair Materialenplan 1: *Kamerstukken II*, 2020/21, 30872, nr. 253.

⁴ Zie bijlage II bij het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2021-2023, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2021/22, 32852, nr. 172.

van de Kaderrichtlijn afvalstoffen⁵, 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 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 het opstellen van omgevingsvisies en plannen onder 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 ook producenten van afval en bedrijven die alleen afval inkopen of verkopen te maken met afvalbeheer en dient er hierbij getoetst te worden aan het afvalbeheerplan.

Wijziging van landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal het landelijk afvalbeheerplan op 1 januari 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'.

Wettelijke grondslag voor de adviesbevoegdheid in de afwijkingsprocedure van het 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

⁵ 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).

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. Dat deze afwijkingsprocedure alleen staat beschreven in het LAP, zonder een borging in de wetgeving, is een juridisch gebrek gebleken. Doordat deze afwijkingsprocedure alleen in het LAP staat beschreven, betekent dit dat een bestuursorgaan alleen 'rekening dient te houden met' deze afwijkingsprocedure. Hierdoor ontbreekt de dwingende toepassing van de afwijkingsprocedure. Het gevolg hiervan is 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 afvalbeheerplan⁶ 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 Tauw⁷, 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 voorgeschreven. 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.⁸ In deze brief zijn de omgevingsdiensten erop gewezen dat bij het afwijken van het LAP de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden. Deze brief heeft nog niet tot veranderingen geleid in de toepassing van de afwijkingsprocedure. Voor de toepassing van de afwijkingsprocedure is regulering van de afwijkingsprocedure in het LAP niet voldoende.

Dat de afwijkingsprocedure op het moment nauwelijks wordt gebruikt kan leiden tot onwenselijke situaties na inwerkingtreding van het CMP. Het CMP wordt vanaf 1 januari 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. 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

⁶ Evaluatierapport LAP1 Lessen uit LAP1 en wensen voor LAP2, mei 2007

⁷ Tauw rapport *Evaluatie BSSA-ontheffingen*, 18 juni 2018.

⁸ Brief van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 9 april 2019, IenW/BSK-20 19/36730.

noodzakelijk bijdragen aan nieuwe beleidsvorming ten behoeve van de ontwikkeling van een circulaire economie.

2.3 Probleemaanpak

Door het volgen van een wettelijk geregelde adviesbevoegdheid voor de afwijkingsprocedure zal het bestuursorgaan aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat verantwoording moeten afleggen over het voorgenomen gebruik van de mogelijkheid tot afwijken van het CMP en krijgt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheid om hierover een advies uit te brengen. Als de afwijkingsprocedure gevolgd wordt, kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat invloed uitoefenen op de keuzes die door bestuursorganen gemaakt worden. De minister heeft dan de mogelijkheid om het bestuursorgaan van advies te voorzien. Dat kan bijvoorbeeld van belang zijn als de afwijking niet past binnen de ambitie van een circulaire economie. Met het volgen van de afwijkingsprocedure wordt geborgd dat er minder vaak onterecht wordt afgeweken van het CMP en het stelt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de gelegenheid om aan te kunnen geven hoe het bestuursorgaan het CMP zou moeten meewegen ten behoeve van de circulaire economie. Dit zal de rechtszekerheid ten goede komen. Deze bevoegdheid tot advisering past bij de eindverantwoordelijkheid die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft voor het opstellen en uitvoeren van het CMP. Met respect voor de verantwoordelijkheid en regie 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.

Hoe de afwijkingsprocedure wordt vormgegeven staat nu geregeld in het LAP en zal straks op een vergelijkbare manier zijn plaats vinden in het CMP. Hierin wordt aangegeven wanneer er sprake is van afwijken, en wanneer de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden. Ook de details van de te doorlopen procedure (met wie contact op te nemen, inwinning adviezen door de minister, etc.) zullen net als nu in het LAP, straks een plaats krijgen in het CMP. Voor het CMP zullen deze details eerst worden geëvalueerd. Er wordt bekeken of het mogelijk is om deze details verder te verduidelijken en te vereenvoudigen ten behoeve van een beperking van de regeldruk. De afwijkingsprocedure wordt in elk geval aangepast door rekening te houden met de adviesbevoegdheid van de minister. De uitvoering van de afwijkingsprocedure zal verder op hoofdlijnen gelijk blijven aan de al bestaande afwijkingsprocedure uit het LAP.

In deze procedure ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het initiëren bij de bestuursorganen. Een advies over de voorgenomen afwijking zal worden gegeven door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In overeenstemming met de huidige afwijkingsprocedure, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het CMP af te wijken als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het niet eens is met het voornemen om af te wijken. 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.

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 ontbreekt momenteel een wettelijke grondslag voor een dwingende afwijkingsprocedure voor het LAP. 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 de afwijkingsprocedure gevolgd wordt, is er meer invloed door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op de keuzes die door bestuursorganen gemaakt worden om af te wijken en een beter inzicht in welke gevolgen dit heeft voor het verwezenlijken van een circulaire economie.

Door een adviesbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor de afwijkingsprocedure vast te leggen in de Wet milieubeheer zal dit de juridische basis versterken. Afwijken door een bestuursorgaan zal nog steeds mogelijk blijven, doordat de huidige status van het LAP (rekening houden met) behouden blijft voor het CMP. Hierdoor blijft de flexibiliteit voor het CMP behouden en blijft er ruimte voor afwijken, wanneer zich een situatie voordoet waarin afwijken noodzakelijk is.

3. Verhouding tot hoger recht

In het huidige LAP wordt uitvoering gegeven aan verschillende Europeesrechtelijke 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 circulair materialenplan 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 onderdelen van het CMP die geen juridische doorwerking hebben. Het gedeelte van het circulair materialenplan dat wel juridische doorwerking heeft, blijft voor nu nog gelijk aan die van het afvalbeheerplan en het afvalpreventieprogramma. 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 afwijkingsprocedure zal ervoor zorgen dat deze afwijkingsprocedure beter wordt gevolgd. Dit kan leiden tot een beter overwogen besluit dat bij kan dragen aan het bereiken van een circulaire economie. Verder wordt er door het volgen van de afwijkingsprocedure geborgd dat er minder vaak onterecht wordt afgeweken van het CMP en stelt het de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de gelegenheid om aan te kunnen geven hoe het bestuursorgaan het CMP zou moeten meewegen ten behoeve van de circulaire economie. Dit zal de rechtszekerheid ten goede komen. Daarnaast 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. Tot slot biedt een verplichte afwijkingsprocedure de mogelijkheid aan de minister om actie te ondernemen als bevoegd gezag van het beleid uit het CMP wenst af te wijken. Hoe de minister actie kan ondernemen is toegelicht in paragraaf 2.3.

Door de adviesprocedure van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de wet vast te leggen wordt duidelijk gemaakt dat een bestuursorgaan deze procedure ook daadwerkelijk moet volgen voor het correct tot stand komen van beschikkingen, vergunningen, ontheffingen, verordeningen, beleidsplannen of omgevingsvisies die afwijken van het CMP. De bestuursorganen die rekening moeten houden met het CMP en bij afwijken de afwijkingsprocedure dienen te volgen betreffen:

- De minister: Ministeries moeten bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP, en straks het CMP, als referentiekader.
- De Minister van Infrastructuur en Waterstaat: 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.
- Decentrale overheden: ook decentrale overheden moeten bij het opstellen van regelgeving (denk hierbij aan de gemeentelijke afvalstoffenverordening, de provinciale milieuverordening, de omgevingsverordeningen van de provincie, de waterschapsverordening en het omgevingsplan, voor zover deze betrekking hebben op afvalstoffen) en beleid op grond van de Wm (en in de toekomst: regelgeving en beleid op grond van de Omgevingswet) 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 buiten inrichtingen) rekening houden met het LAP.
 - In artikel 2.14, eerste lid, onder b, van de Wabo is opgenomen dat het bevoegd gezag bij het verlenen van omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, waaronder het wijzigen op verzoek en het actualiseren van die vergunning, rekening houdt met artikel 10.14 van de Wm. Deze verplichting betref niet alleen de omgevingsvergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt. Ook kan het gaan om de uitoefening van bevoegdheden in het kader van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) voor zover hierbij afvalaspecten aan de orde zijn.

Het verplicht stellen van het volgen van de afwijkingsprocedure gaat voor de bestuursorganen geen andere administratieve lasten en werk met zich meebrengen dan die nu al van toepassing zijn bij het volgen van de bestaande afwijkingsprocedure. Doordat afwijken van het CMP in beginsel moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt, zullen deze administratieve lasten beperkt zijn. Van de 10

afwijkingsprocedure gaat geen schorsende werking uit. Het uitgangspunt van de afwijkingsprocedure in het LAP is momenteel dat het bevoegd gezag reeds in het stadium van het vooroverleg de afwijkingsprocedure in werking zet. Dit uitgangspunt zal blijven gelden voor het CMP. Daarnaast is het standpunt sinds de introductie van de afwijkingsprocedure in LAP1 dat de minister er alles aan doet om de procedure zo kort mogelijk te laten duren om hiermee een langere verwerkingstijd te voorkomen.

Regeldrukeffecten voor bedrijven

Bedrijven zijn enkel indirect betrokken bij dit wetsvoorstel. Het bedrijfsleven heeft met name te maken met de afwijkingsprocedure als aanvrager van een beschikking, vergunning of ontheffing die afwijkt van het CMP. Indien zij willen afwijken van het CMP vragen ze dit aan bij het betreffende bestuursorgaan. De verantwoordelijkheid voor het volgen van de afwijkingsprocedure ligt bij het bestuursorgaan, niet bij de bedrijven. De procedure blijft op hoofdlijnen hetzelfde als die in het LAP, met als wijziging dat deze een wettelijke grondslag krijgt. In overeenstemming met de huidige procedure, zou het de bedrijven geen extra tijd moeten kosten als het betreffende bestuursorgaan de afwijkingsprocedure reeds in het vooroverleg opstart. 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 afwijkingsprocedure 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 afwijkingsprocedure (met wie contact op te nemen, inwinning adviezen door de minister, etc.) 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. Samengevat, het wettelijk verankeren van de adviesprocedure kan er voor zorgen dat deze vaker door bestuursorganen wordt ingezet, maar dit zorgt alleen voor een verschil in handelingen voor de bestuursorganen en niet voor de bedrijven.

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 al bestaande afwijkingsprocedure wordt beter juridisch verankert. Indien uitvoering wordt gegeven aan de afwijkingsprocedure, dan is de verwachting dat dit geen noemenswaardige budgettaire of andere financiële gevolgen heeft, anders dan die al van toepassing waren op de bestaande situatie.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoering van de afwijkingsprocedure en het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van afwijken 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 van de afwijkingsprocedure ligt bij de bestuursorganen. Een advies over de voorgenomen afwijking zal worden gegeven door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In overeenstemming met de huidige afwijkingsprocedure, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het CMP af te wijken, als de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het niet eens is met het voornemen om af te wijken. 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.

PM HUF-toets

6. *Internetconsultatie*
PM

B. 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 een vierde lid aan artikel 10.14 van de Wm wordt de adviesbevoegdheid voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bij de afwijkingsprocedure van het circulair materialenplan geregeld. Het gaat hier om een adviesbevoegdheid als bedoeld in afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de Minister wordt aangemerkt 'als een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan' (artikel 3:5 van de Algemene wet bestuursrecht). Gelet op artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht is met deze voorgestelde bepaling een termijn van acht weken gegeven waarbinnen de minister een advies kan geven. De minister kan er vanaf zien om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Deze afwijkingsprocedure is verder toegelicht in paragraaf 2 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Gelet op het aflopen van het derde landelijk afvalbeheerplan op 31 december 2024, is het streven dat deze wet op 1 januari 2025 in werking zal treden. Mocht de wet onverhoopt niet op deze datum bekend zijn gemaakt, dan treedt de wet in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.