

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

Ontwerpbesluit tot invoering van een verstrekingsverplichting, wijziging van begrip Landelijk Afvalbeheerplan in Circulair Materialenplan en duiding begrip doelmatig beheer van afvalstoffen

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), en de opvolger het Circulair Materialenplan (CMP), is een instrument dat van toepassing is op de relatie tussen de overheid en het bedrijfsleven. Overheden moeten bij de uitoefening van uiteenlopende bevoegdheden, taken of werkzaamheden rekening houden met het afvalbeheerplan.

Het gaat hier om de volgende bestuursorganen:

- 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 en beleid op grond van de Wm (en in de toekomst: de Omgevingswet) rekening houden met het LAP, en straks het CMP, voor zover afvalaspecten aan de orde zijn.

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.

Naast de bestuursorganen 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.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Zie bovenstaand.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het wijzigingsbesluit betreft:

1. De wijziging van het begrip 'landelijk afvalbeheerplan' in 'circulair materialenplan';
2. De invoering van een verplichting voor het bestuursorgaan tot het informeren van de Minister van IenW bij afwijking van het circulair materialenplan (hierna: de verstrekingsverplichting);
3. In het Bkl wordt tevens het begrip "doelmatig beheer van afvalstoffen" verduidelijkt.

De eerste twee wijzigingen worden met een separate wijzigingswet in de Wet milieubeheer (Wm) doorgevoerd. Om hier bij aan te sluiten dient ook lagere regelgeving met dit wijzigingsbesluit aangepast te worden. De wijzigingswet heeft in 2022 een internetconsultatie doorlopen, daarnaast zijn de ATR, VNG, IPO en ILT geconsulteerd. De wijzigingen die hieruit volgden zijn verwerkt in dit wijzigingsbesluit. Op dit moment is de wijzigingswet in voorhang bij de Eerste en Tweede Kamers.

Het begrip "doelmatig beheer van afvalstoffen" staat al in artikel 8.29 en 8.102 van het Bkl, maar er wordt verder geen betekenis aan gegeven. In de Wm is wel een begripsbepaling opgenomen voor doelmatig beheer van afvalstoffen, hier wordt bij aangesloten. Dit begrip en de duiding hiervan is dus al bekend bij belanghebbenden.

## 1. Wat is het probleem?

- a) Wat is het probleem?

### Naamswijziging:

Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) zal eind 2025 worden opgevolgd door een Circulair Materialenplan (CMP). Met de wijzigingswet wordt dit in de Wet milieubeheer (Wm) aangepast, maar momenteel wordt er in onderliggende regelgeving nog verwezen naar het LAP. Deze verwijzing moet worden aangepast.

### Verstrekingsverplichting:

Met de wijzigingswet wordt de verstrekingsverplichting in de Wm geregeld, maar nog niet in onderliggende regelgeving.

Zoals in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet is beschreven, is de verstrekingsverplichting van belang omdat er ten tijde van het LAP een gebrek was aan informatie over het afwijken van het LAP door bestuursorganen. Onduidelijk was of bestuursorganen afweken van het in het LAP geschreven beleid en daarmee de ambitie van het bereiken van een circulaire economie belemmerden.

### Doelmatig beheer van afvalstoffen:

Dat het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen niet wordt verduidelijkt in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kan zorgen voor verschillende, eventueel onjuiste, invulling van wat met doelmatig beheer van afvalstoffen bedoeld wordt. Ook kan dit er toe leiden dat er geen rekening wordt gehouden met het CMP bij toepassen van deze artikelen, terwijl dit wel is beoogd.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Naamswijziging: N.v.t.

Verstrekkingsverplichting:

Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet, werd het gebrek aan informatie over afwijkingen van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) veroorzaakt door de combinatie van een in het LAP opgenomen afwijkingsprocedure en de toepassing door bestuursorganen van "rekening houden met" het LAP. Hierdoor waren bestuursorganen niet verplicht om deze afwijkingsprocedure te volgen.

Het LAP, en straks het Circulair Materialenplan (CMP), is namelijk zelf geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in de besluitvorming van een bestuursorgaan dat op grond van de Wet milieubeheer (Wm) of de Omgevingswet een bevoegdheid uitoefent met betrekking tot afvalstoffen. Op grond van artikel 10.14 van de Wm en artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) moet ieder bestuursorgaan "rekening houden met" het LAP. Dit betekent dat zij in het algemeen het CMP moeten volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, als zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het CMP. Dit 'rekening houden met' voorziet in de nodige flexibiliteit, maar een stevigere juridische basis bij het afwijken van het CMP is van belang om de transitie naar een circulaire economie beter te ondersteunen.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: N.v.t.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Naamswijziging: N.v.t.

Verstrekkingsverplichting:

De doelgroep met betrekking tot het bedrijfsleven waarop het Circulair Materialenplan 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-/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. Deze bedrijven worden echter niet direct door dit wetsvoorstel geraakt. De verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verstrekkingsverplichting ligt bij het bestuursorgaan, niet bij de bedrijven.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: N.v.t.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Naamswijziging: N.v.t.

Verstrekkingsverplichting:

Op dit moment staat de afwijkingsprocedure in het Landelijk Afvalbeheerplan zelf beschreven en is de verplichting om de minister te informeren niet wettelijk verankerd. Uit de evaluatie kwam dat hierdoor de procedure niet werd gevolgd.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: N.v.t.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder dit wijzigingsbesluit zouden de verschillende wetgevingsinstrumenten waarin het Circulair Materialeplan wordt geregeld uiteen lopen. Door deze wijzigingen worden de naamswijziging en verstrekingsverplichting niet alleen in de Wet milieubeheer (Wm), maar ook in onderliggende regelgeving doorgevoerd. Daarnaast sluit het begrip "doelmatig beheer van afvalstoffen" weer aan bij de begripsbepaling uit de Wm.

## 2. Wat is het beoogde doel?

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De naamswijziging en de verstrekingsverplichting worden in de Wet milieubeheer (Wm) vastgelegd met een wijzigingswet. Het is van belang dat bijbehorende lagere regelgeving hierbij aansluit. Dat wordt met dit wijzigingsbesluit geregeld.

Naamswijziging:

Een correcte verwijzing in de AMvb's naar het Circulair Materialenplan (CMP) in plaats van het Landelijk Afvalbeheerplan.

Verstrekingsverplichting:

Inzicht in, of en wanneer er wordt afgeweken van het in het CMP gestelde beleid en zien hoe er aan de afwijking invulling wordt gegeven.

Doelmatig beheer van afvalstoffen:

Een correcte en uniforme invulling van dit begrip door bevoegd gezag.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

3) Goede gezondheid en welzijn  
11) Duurzame steden en gemeenschappen

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Aangezien er voor de naamswijziging en de verstrekingsverplichting wordt aangesloten bij de wijzigingswet is er maar één mogelijke manier om het doel te realiseren. Zie hiervoor het antwoord op 5a.

Voor de duiding van het begrip "doelmatig beheer van afvalstoffen" wordt aangesloten bij de bestaande begripsbepaling in de Wet milieubeheer. Hiervoor is ook geen andere optie mogelijk.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

N.v.t.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

N.v.t.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

a) Wat zijn de verwachte gevolgen?

### Naamswijziging:

Een correcte verwijzing in de AMvB's naar het Circulair Materialenplan (CMP) in plaats van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).

### Verstrekkingsverplichting:

De verstrekkingsverplichting zal ervoor zorgen dat een bestuursorgaan dat afwijkt van het CMP de minister hierover zal moeten informeren. Dit geeft de minister de mogelijkheid om het bestuursorgaan van een zienswijze te voorzien over hoe het CMP toegepast dient te worden. Dit kan leiden tot een beter overwogen besluit dat vervolgens bijdraagt aan de ambitie van 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.

### Doelmatig beheer van afvalstoffen:

Met een verduidelijking van het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen' wordt gestreefd naar een correcte en uniforme invulling van dit begrip door bevoegd gezag. Een directe verduidelijking van wat er bedoeld wordt met doelmatig beheer van afvalstoffen zorgt ervoor dat bevoegd gezag direct weet dat ze hier ook rekening moeten houden met het CMP, of met de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wet milieubeheer (Wm) en de criteria uit artikel 10.5 van de Wm.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Het wijzigingsbesluit wordt voorgelegd aan ATR, VNG, IPO en de ILT.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Een wijzigingsbesluit voor de volgende besluiten: het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

Het wijzigingsbesluit betreft:

1. De wijziging van het begrip 'landelijk afvalbeheerplan' in 'circulair materialenplan';
2. De invoering van een verplichting voor het bestuursorgaan tot het informeren van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bij afwijking van het circulair materialenplan (de verstrekkingsverplichting);
3. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt tevens het begrip "doelmatig beheer van afvalstoffen" verduidelijkt. Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande begripsbepaling in de Wet milieubeheer.

De eerste twee wijzigingen worden met een separate wijzigingswet in de Wet milieubeheer doorgevoerd. Om hier bij aan te sluiten dient ook onderliggende regelgeving met dit wijzigingsbesluit aangepast te worden.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

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 Landelijk Afvalbeheerplan (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 besluit gelijk in vergelijking met een aanvraag waarbij er niet wordt afgeweken van het Circulair Materialenplan (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.

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.

De hoofdlijnen van de afwijkingsprocedure stonden reeds uitgewerkt in het LAP. Voor het CMP zijn de details van de procedure geëvalueerd. De procedure blijft op hoofdlijnen gelijk, maar wordt op details verduidelijkt en vereenvoudigd. Bij de verstrekingsverplichting moet dus de in het CMP beschreven procedure gevolgd worden. Hier zullen voor de bestuursorganen geen andere administratieve lasten voortvloeien dan die nu al voortvloeien uit de afwijkingsprocedure in het LAP. Bij deze afwijkingsprocedure waren deze administratieve lasten al beperkt, omdat afwijken van het LAP in beginsel moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Naamswijziging: N.v.t.

Verstrekingsverplichting:

Het is onbekend hoeveel afwijkingen er binnen gaan komen.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: N.v.t.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Naamswijziging: N.v.t.

Verstrekingsverplichting:

Tijdens de uitvoeringsperiode van het eerste Circulair Materialenplan volgen we de ervaringen van bevoegd gezag met de afwijkingsprocedure. Daarnaast houden we bij hoeveel afwijkingen er binnen komen, wanneer in het besluitvormingsproces deze binnen komen en of ze eenduidig zijn. Elke twee jaar evalueren we de procedure op gebruiksvriendelijkheid en doeltreffendheid. Mocht dit leiden tot aanpassingen dan nemen we die mee in een wijziging van het CMP.

Doelmatig beheer van afvalstoffen: N.v.t.