

No. W17.23.00222/IV

's-Gravenhage, 4 oktober 2023

Bij Kabinetsmissive van 19 juli 2023, no.2023001740, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in vervanging van het begrip afvalbeheerplan in de Wet milieubeheer door het begrip circulair materialenplan (CMP).<sup>1</sup> Tevens voorziet het voorstel in de verplichting van bestuursorganen om, indien wordt afgeweken van het CMP, een afschrift van het (ontwerp)besluit aan de minister te verstrekken (verstrekkingverplichting).<sup>2</sup> Daarmee wordt volgens de toelichting de onduidelijkheid over wanneer sprake is van afwijken weggenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat met voorgestelde verstrekkingverplichting niet duidelijk wordt gemaakt wanneer sprake is van het afwijken van de beleidsregels in het CMP. Omdat de verstrekkingverplichting geldt in alle gevallen waarin wordt afgeweken moet dat in de toelichting duidelijk worden gemaakt. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

#### 1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen<sup>3</sup> bepaalt dat EU-lidstaten één of meer afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's moeten hebben. In Nederland zijn deze bepalingen uitgewerkt in de Wet milieubeheer,<sup>4</sup> en is het afvalpreventieprogramma geïntegreerd in het afvalbeheerplan.<sup>5</sup> Het afvalbeheerplan bevat ook het beleid ter uitvoering van de Europese Verordening overbrenging van afvalstoffen.<sup>6</sup>

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt eenmaal per zes jaar een landelijk afvalbeheerplan (LAP) op overeenkomstig de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Thans geldt het LAP3, dat een looptijd heeft tot eind 2024.<sup>7</sup> In 2050 wil Nederland een volledig circulaire economie zijn. Dit heeft gevolgen voor het afvalbeleid. Om die reden wordt het LAP3 na 2024 opgevolgd door een zogenoemd circulair materialenplan, dat niet

<sup>1</sup> Artikel I, onderdelen A t/m E en F, aanhef en onder 1.

<sup>2</sup> Artikel I, onderdeel F, onder 2.

<sup>3</sup> 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; artikelen 28 resp. 29.

<sup>4</sup> Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet milieubeheer), Stb. 1979, 442; artikelen 10.3-10.14.

<sup>5</sup> Artikel 10.7, tweede lid Wet milieubeheer.

<sup>6</sup> Artikel 10.7, derde lid sub d Wet milieubeheer.

<sup>7</sup> Stcrt 2017, nr. 68028, in werking getreden 28 december 2017.

alleen de bestaande onderdelen van het LAP bevat, maar ook onderdelen met toelichtende informerende en ondersteunende teksten ter stimulering van de doorontwikkeling naar een circulaire economie.<sup>8</sup>

## 2. Achterliggende oorzaken onduidelijkheden LAP

Indien een bestuursorgaan wenst af te wijken van het huidige LAP, moet de in het LAP opgenomen afwijkingsprocedure worden gevolgd.<sup>9</sup> Volgens de toelichting is die afwijkingsprocedure niet effectief gebleken en wordt daarvan in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. Het blijkt onvoldoende duidelijk te zijn wanneer sprake is van afwijken en de afwijkingsprocedure blijkt te vrijblijvend. Omdat op dit moment in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt wordt van de afwijkingsprocedure in het LAP, ontbreekt het inzicht of er afwijkingen door bestuursorganen plaatsvinden die de ambitie om het versnellen en bereiken van een circulaire economie belemmeren, aldus de toelichting.<sup>10</sup>

Volgens de toelichting geldt de verstrekingsverplichting in alle gevallen waarin wordt afgeweken van het CMP en wordt hiermee onduidelijkheid over wanneer precies sprake is van afwijken weggenomen.<sup>11</sup> De Afdeling merkt op dat het voorstel en de toelichting daarop echter niet inzichtelijk maken wanneer sprake is van afwijken en daarom geen oplossing bieden voor die onduidelijkheid. De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft hier ook op gewezen.<sup>12</sup>

Volgens de toelichting zal in het CMP extra worden toegelicht wanneer sprake is van afwijken en hoe de afwijkingsprocedure moet worden gevolgd om te voldoen aan de verstrekingsverplichting.<sup>13</sup> Daarmee blijft in dit voorstel echter ongewis wanneer sprake is van afwijken. Omdat duidelijkheid over het al dan niet afwijken van het CMP een voorwaarde is voor bestuursorganen om te kunnen voldoen aan de verstrekingsverplichting, moet daarom tenminste de toelichting bij het wetsvoorstel inzichtelijk maken wanneer sprake is van afwijken. Daar kan niet mee worden gewacht tot de vaststelling van het CMP. Zonder dat inzicht is onduidelijk of het doel van het voorstel, dat in alle gevallen waarin wordt afgeweken een afschrift van het besluit tot afwijking aan de minister wordt verstrekt, wordt gerealiseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken wanneer sprake is van afwijken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

---

<sup>8</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

<sup>9</sup> LAP3, paragraaf A.2.6.3.

<sup>10</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

<sup>11</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>12</sup> HUF toetst wijziging Wet milieubeheer voor Circulair Materialenplan, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2 maart 2023.

<sup>13</sup> Nota van toelichting paragraaf 2.3.

De vice-president van de Raad van State,