

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 oktober 2023 en het nader rapport d.d. 27 mei 2024, aangeboden aan de Koning door de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 juli 2023, nr. 2023001740, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 oktober 2023, nr. W17.23.00222/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

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).² 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 (verstrekingsverplichting).³ Daarmee

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Artikel I, onderdelen A t/m E en F, aanhef en onder 1.

³ Artikel I, onderdeel F, onder 2.

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 verstrekingsverplichting niet duidelijk wordt gemaakt wanneer sprake is van het afwijken van de beleidsregels in het CMP. Omdat de verstrekingsverplichting 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 Afvalstoffen⁴ bepaalt dat EU-lidstaten één of meer afvalbeheerplannen en afvalpreventieprogramma's moeten hebben. In Nederland zijn deze bepalingen uitgewerkt in de Wet milieubeheer,⁵ en is het afvalpreventieprogramma geïntegreerd in het afvalbeheerplan.⁶ Het afvalbeheerplan bevat ook het beleid ter uitvoering van de Europese Verordening overbrenging van afvalstoffen.⁷

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 2024.⁸ 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 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.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹

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.¹² 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

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; artikelen 28 resp. 29.

⁵ 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.

⁶ Artikel 10.7, tweede lid Wet milieubeheer.

⁷ Artikel 10.7, derde lid sub d Wet milieubeheer.

⁸ Stcrt 2017, nr. 68028, in werking getreden 28 december 2017.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁰ LAP3, paragraaf A.2.6.3.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 1.

voor die onduidelijkheid. De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft hier ook op gewezen.¹³

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.¹⁴ 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 adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken wanneer sprake is van afwijken. Er is opvolging gegeven aan dit advies van de Afdeling door paragraaf 2.3 «Probleemaanpak» van de memorie van toelichting aan te vullen met informatie en voorbeelden over wanneer er sprake is van afwijken van het CMP.

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, van het 8.99, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving) 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;

¹³ HUF toetst wijziging Wet milieubeheer voor Circulair Materialenplan, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2 maart 2023.

¹⁴ Nota van toelichting paragraaf 2.3.

- 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 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.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting de geplande inwerkingtreding aan te passen naar 1 september 2025 vanwege de verlenging van de geldingsduur van het Landelijk afvalbeheerplan 2017–2029 tot eind 2025 (Stcrt. 2023, nr. 30966).

Ik moge U hierbij het wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit wetsvoorstel te besluiten.

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