

Wijziging van de Wet milieubeheer

Wijziging van de Wet milieubeheer

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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 (36565).**

De voorzitter:

Ik heropen de vergadering. Aan de orde is de 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.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Vijf mensen hebben zich hiervoor ingeschreven. De eerste is mevrouw Wingelaar van NSC. Het woord is aan mevrouw Wingelaar.

Mevrouw Wingelaar (NSC):

Dank u wel, voorzitter. We bespreken vandaag een wetsvoorstel met een tweetal wijzigingen in de Wet milieubeheer. De eerste wijziging betreft het begrip "Afvalbeheerplan", dat wordt gewijzigd in "Circulair Materialenplan". In 2021 is in het kader van de rijksbrede ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn besloten om het Landelijk Afvalbeheerplan, afgekort het LAP, te vervangen door het Circulair Materialenplan, afgekort het CMP. Het CMP heeft als doel een stimulerend kader te vormen voor de doorontwikkeling van de circulaire economie. De naamswijziging is er om dit circulaire karakter sterker te benadrukken. Met deze wetswijziging wordt de nieuwe term in de relevante wetgeving vastgelegd en kan het huidige LAP eind 2025 vervangen worden door het CMP. Helemaal prima.

Voorzitter. Maar ik sta hier, omdat ik niet overtuigd ben van het tweede onderdeel van deze wet. Met deze wet wordt namelijk ook een verstrektingsverplichting in de wet vastgelegd. Op dit moment wordt verwacht dat bestuursorganen rekening houden met het LAP. Het LAP voorziet op zijn beurt in een afwijkprocedure. Hierdoor was het oorspronkelijk de verwachting dat er flexibiliteit zou zijn voor overheden en er tegelijkertijd inzicht zou ontstaan in hoe er al dan niet werd afgeweken van het LAP. Doordat de afwijkprocedure is opgenomen in het LAP, hoeven bestuursorganen daar alleen rekening mee te houden en zijn zij niet verplicht deze procedure te volgen. Volgens het ministerie zorgt dit voor verwarring en wordt deze procedure daarom nauwelijks gebruikt.

Doordat er nauwelijks gebruikgemaakt wordt van de afwijkprocedure, ontbreekt volgens het ministerie het inzicht of er afwijkingen door bestuursorganen plaatsvinden waardoor de circulaire ambities belemmerd zouden kunnen

worden. Voor dit probleem, als je het al zo kan noemen, heeft de regering een oplossing bedacht: de verstrektingsverplichting. Dat is een verplichting voor het bestuursorgaan tot het verstrekken van een afschrift van het ontwerpbesluit aan het ministerie in alle gevallen waarin afgeweken wordt van het CMP. De verstrektingsverplichting bij ontwerpbesluiten betekent hiernaast ook dat het ministerie van IenW de mogelijkheid krijgt om zienswijzen in te dienen, die bestuursorganen dan mee kunnen wegen in een besluit om af te wijken van het CMP. Wanneer het afwijken niet voldoende is onderbouwd en beargumenteerd, kan het besluit vernietigd worden via de Algemene wet bestuursrecht.

In de schriftelijke behandeling van deze wet hebben we al veel kritische vragen gesteld over de verstrektingsverplichting. Hieruit maken wij op dat er nog veel onduidelijk is. Ten eerste. Het is onduidelijk in hoeverre er afgeweken wordt van het LAP of het CMP, en of dat een probleem is. Ten tweede is het onduidelijk hoeveel relevante vergunningen afgegeven worden onder het LAP of het CMP. Naar schatting worden 400.000 bedrijven geraakt door het CMP. Ten derde is hiermee ook onduidelijk hoeveel werk het ministerie zich met deze verstrektingsverplichting op de hals haalt. Daarmee is het ook onduidelijk hoeveel fte het ministerie kwijt gaat zijn aan het verwerken en beoordelen van de afschriften. Ten slotte is het onduidelijk of dit werk überhaupt iets gaat opleveren, anders dan een overzicht van in hoeveel besluiten er afgeweken wordt van het LAP, of dadelijk het CMP.

Mijn eerste hoofdvraag aan de staatssecretaris is dan ook: is er überhaupt een probleem dat we moeten oplossen? Krijgt de staatssecretaris signalen dat bevoegde gezagen graag zouden afwijken van de regels uit het LAP, of dat de regels in de praktijk niet werken? Heeft de staatssecretaris het weleens aan de relevante bevoegde gezagen gevraagd? En zo ja, wat zeiden ze dan? Of heeft de staatssecretaris signalen gekregen dat bevoegde gezagen een drempel ervaren om hun moeilijkheden met het LAP, als die er al zijn, bij het ministerie aan te kaarten?

En dan, voorzitter, kom ik bij mijn tweede hoofdvraag: hoeveel gaat deze verstrektingsverplichting ons nu precies kosten? De fractie van Nieuw Sociaal Contract maakt zich namelijk zorgen over wat deze verstrektingsverplichting aan uitvoeringskosten met zich mee gaat brengen. Ik heb daar tot nu toe geen goede antwoorden op gekregen. De uitvoeringstoets van de ILT geeft aan dat dit onduidelijk is, en ik heb het idee dat de staatssecretaris het zelf ook niet weet. Dan zouden we ons serieus moeten afvragen of we dit wel moeten doen. Als antwoorden op eerdere vragen van Nieuw Sociaal Contract heeft de staatssecretaris aangegeven dat er 400.000 bedrijven zijn waarop het circulair materiaal van toepassing gaat zijn. Je hebt dus een enorme pool met vergunningsplichtige bedrijven. Nu zal niet elk bedrijf elk jaar een nieuwe vergunning nodig hebben, maar als je uitgaat van één vergunning in de tien jaar, zit je al gauw op 40.000 vergunningen per jaar. Dat is nogal wat. Het kan enorm in de kosten gaan lopen als er dan van elk van deze bedrijven waarvoor afgeweken wordt van de regels van het CMP, een afschrift van de vergunning naar het ministerie moet, deze gelezen en beoordeeld moet worden en er vervolgens nog een antwoord teruggestuurd moet worden. En dat voor iets waarvan we nu dus niet eens weten of het echt een probleem oplost. Dan gaan we ons mogelijk enorm op kosten jagen, terwijl we niet eens weten of dat zinrijk is.

Voorzitter. Hoe dan? Ik heb daarom een aantal concrete vragen. Hoeveel besluiten worden er per jaar genomen onder het LAP; straks het CMP? Hoeveel van dit soort afschriften verwacht de staatssecretaris jaarlijks te moeten verwerken? En hoeveel tijd verwacht de staatssecretaris dat er nodig is om een afschrift te verwerken? En dan bedoel ik: lezen, beoordelen, van een antwoord voorzien of zelfs een dienstwijziging indienen of in beroep gaan. Daarnaast zou ik de staatssecretaris eraan willen herinneren dat dit kabinet een taakstelling op de ambtenarij in de boeken heeft staan. Ik zou dan graag zien dat we de beperkte middelen inzetten op de echt belangrijke zaken, zoals de inspecties, het handhaven op vergunningen en de robuustheid van de omgevingsdiensten, waarover we het net al hadden. Hoe kijkt de staatssecretaris hiertegen aan? En hoe rijmt de staatssecretaris de administratieve lasten van de verstrekingsverplichting met de taakstelling op de ambtenarij?

Voorzitter. De fractie van Nieuw Sociaal Contract vraagt zich af of deze wetswijziging niet voor weer meer bureaucratie gaat zorgen, want ook de Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten geeft bij de consultatie aan te vrezen voor onnodig veel administratieve lasten. Daarnaast is mijn vraag aan de staatssecretaris: hoe gaat er gehandhaafd worden op het naleven van de verstrekingsverplichting? Heeft de staatssecretaris een beeld van hoeveel ambtelijke capaciteit daarvoor nodig is?

Voorzitter. Ik ga richting de afronding van mijn betoog, maar voordat ik daar aankom, wil ik nog op een ander aspect van de verstrekingsverplichting wijzen waar ik moeite mee heb. Dat is het wantrouwen tegenover medeoverheden dat uit de verstrekingsverplichting spreekt. Het lijkt wel alsof het ministerie moet controleren of de medeoverheden wel op een goede manier afwijken. Hierover heb ik nog een aantal vragen aan de staatssecretaris. Erkent de staatssecretaris dat er een beeld van wantrouwen tegenover medeoverheden kan ontstaan? Vertrouwen wij onze medeoverheden niet genoeg, waardoor het ministerie moet gaan controleren of alle besluiten waarin afgeweken wordt van het CMP wel mogen? Is dit nu echt nodig?

Voorzitter. Kort samengevat moge het duidelijk zijn dat Nieuw Sociaal Contract dus ernstige bedenkingen heeft bij deze wetswijziging, omdat er onzekerheid is over de uitvoerbaarheid, we vraagtekens hebben bij de effectiviteit, het wetsvoorstel wat ons betreft op gespannen voet staat met de taakstelling op de ambtenarij en de autonomie van medeoverheden die op deze manier toch weer geraakt wordt. Ik vraag de toezegging van de staatssecretaris dat als de wet toch wordt aangenomen, er één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een invoeringstoets wordt uitgevoerd.

Voorzitter. Ik heb voorafgaand aan dit debat twee amendementen ingediend. Ik realiseer me dat één amendement verstrekkend is. Hierin regel ik namelijk dat de verstrekingsverplichting niet ingevoerd gaat worden. Als lid van de Tweede Kamer is het mijn taak om heel kritisch te zijn bij de invoering van nieuwe wetgeving. Hoe vaak is er niet al wetgeving ingevoerd waarvan men de gevolgen niet goed in beeld had, waarvan de gevolgen toch verstrekkender waren dan aan de voorkant bedacht of waardoor er overge-reguleerd werd? Volgens mij al best heel vaak. Als de staatssecretaris mij vandaag niet kan overtuigen van de verstrekingsverplichting, dan ben ik voornemens om het

amendement in stemming te laten brengen. Maar als de staatssecretaris mij wel kan overtuigen, dan pleit ik in ieder geval voor het tweede amendement. Nieuw Sociaal Contract staat er namelijk op dat specifiek de invoering van deze verstrekingsverplichting geëvalueerd gaat worden binnen maximaal drie jaar. Deze wetsevaluatie moet kijken naar de uitvoeringslasten van de verstrekingsverplichting. Daarnaast kan deze evaluatie beoordelen of de "verstrekingsverplichting" — het is een vreselijk woord — daadwerkelijk heeft geleid tot verbeterd inzicht in wanneer er afgeweken wordt van het CMP en wat er met het inzicht beleidsmatig is gebeurd.

Dank u wel, voorzitter.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord aan de heer Gabriëls van GroenLinks-PvdA.

De heer Gabriëls (GroenLinks-PvdA):

Dank u wel, voorzitter. Het liefst spreek ik vandaag over de inhoud van het Circulair Materialenplan: hoe maken we de economie circulair? We zien enorme stromen van goedkope kleding die we na twee keer dragen weggooiden, enorme hoeveelheden plastic troep die we blijven gebruiken, miljoenen kilo's afval dat we nog blijven verbranden, grondstoffen die schaars worden en bij winning en transport steeds meer tot milieuvervuiling leiden. Het schaadt onze gezondheid. Microplastics worden overal teruggevonden, zelfs in ons bloed en in onze hersenen. Een circulaire economie is noodzakelijk en die moeten we stimuleren.

Helaas staat er in het regeerprogramma van deze extraparlamentaire coalitie geen woord over het circulair maken van de economie en het beschermen van onze innovatieve recycle-industrie tegen het goedkoop dumpen van producten uit China en de Verenigde Staten. In de tussentijd gaan er elke maand innovatieve bedrijven failliet, omdat dit kabinet geen keuzes maakt in het normeren en bepalen van producten. Innovatieve bedrijven, dé kracht van Nederland, verdwijnen. We staan erbij en kijken ernaar. Nederland als circulaire koploper? Niet meer als we niet ingrijpen. En dan hebben we het hier nu over procedures.

Over deze thema's moeten we het vaker hebben, maar helaas gaat het vandaag alleen over iets procedureels. We spreken vandaag over de naamswijziging van Landelijk Afvalbeheerplan in Circulair Materialenplan. Daarover kan ik heel kort zijn: prima. De lading wordt beter gedekt door het "Circulair Materialenplan" te noemen, want circulaire economie moet over de hele keten gaan en niet enkel over wat je met het afval doet.

Een tweede procedureel punt gaat over de vraag of decentrale overheden nu wel of niet verplicht afwijkingen van het nieuwe Circulair Materialenplan moeten melden bij het ministerie. De regering vindt van wel, zodat ze meer informatie hebben over de achterliggende redenen van het afwijken door decentrale overheden. Daarmee kan het ministerie het Circulair Materialenplan perfectioneren. Dit lijkt ons logisch. Het bevorderen van de circulaire economie is het doel. Daar hoort overzicht en transparantie over data bij. Bovendien zijn er voorbeelden bekend van afwijkingen van het Landelijk Afvalbeheerplan die belemmerend werken

voor de transitie naar de circulaire economie. Het doorgeven van informatie aan de landelijke overheid noem ik geen administratieve rompslomp, maar transparantie en samenwerken aan hét doel: beter circulair werken, beter omgaan met afval, recycling, hergebruik en milieu. Ook VNG en IPO zijn akkoord. Geen probleem dus, dus over tot de orde van de dag.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan zou de heer Bamenga spreken, maar die zie ik niet in de zaal. Dan is het woord aan de heer Buijsse van de VVD.

De heer Buijsse (VVD):

Dank je wel, voorzitter. Allereerst wil ik stellen dat de VVD circulariteit van groot belang vindt. We zijn trots op de koploperpositie die Nederland op dit vlak heeft binnen Europa. Circulariteit is noodzakelijk voor klimaatneutraliteit in 2050 en helpt ons de afhankelijkheid voor grondstoffen te verkleinen. Hoe meer we circulair produceren en consumeren stimuleren, hoe minder afval er in het milieu belandt. Ook zorgen we er daarmee voor dat er minder nieuwe grondstoffen nodig zijn. Dat is belangrijk voor onze onafhankelijkheid en goed voor onze planeet.

We vinden het goed dat wet- en regelgeving aansluit bij de omslag naar een circulaire economie. De term "Circulair Materialenplan" dekt de lading beter dan de term "Afvalbeheerplan". Maar er zijn twee grote maren bij dit voorstel. Ten eerste kan deze wet niet losstaan van een aangepaste mindset van degenen die hem moeten uitvoeren. Wij vinden dat we in deze Kamer nog wel tien wetten kunnen maken, maar als we de houding in de richting van welwillende bedrijven en instanties niet veranderen, dan gaat het verlies van materialen naar de afvalverbrandingsoven of dumping gewoon door en blijft de economie nog steeds lineair. Of, nog veel erger: dan houden we geen economie meer over.

Voorzitter. Nog steeds krijg ik noodbrieven van bedrijven in de circulaire economie die niet het hoofd boven water kunnen houden.

De voorzitter:

Voordat u verdergaat, heeft u een interruptie van de heer Gabriëls.

De heer Gabriëls (GroenLinks-PvdA):

Dit is een goed verhaal van de heer Buijsse van de VVD over de circulaire economie. Bent u met ons van mening dat er dan ook genormeerd en geprijsd moet worden, zodat die bedrijven waarover u het heeft, die nu allemaal omvallen of vertrekken, toch hier kunnen blijven vanwege een beter systeem in normeren en beprijzen, zoals ik in mijn betoog ook noemde?

De heer Buijsse (VVD):

U stelt het prachtig, meneer Gabriëls. Normeren en beprijzen, dat is wat u steeds stelt. Maar ik zou eens wat meer stimulering willen zien, vanuit ons als Kamer, richting al die welwillenden in de praktijk die echt ongelofelijk hun best moeten doen om hun hoofd boven water te houden.

De heer Gabriëls (GroenLinks-PvdA):

Dus alle bedrijven geven aan dat dat — u heeft gelijk — ook gestimuleerd moet worden. Daarvoor heeft u overigens geen geld in de begroting staan, maar u noemt het wel. Dat is goed; daarover zijn we het met elkaar eens. Specifiek over normeren zeg ik het volgende. Alle bedrijven geven ook aan dat ze weggeconcentreerd worden door goedkoop plastic, goedkope producten en goedkope kleding uit China, Azië en vreemde staten. U stelt dus wel ... Iedereen is het eens met stimuleren; prima. Ik stel de vraag over normeren en beprijzen. Wat vindt u daarvan?

De heer Buijsse (VVD):

In de basis ben ik het ermee eens dat we naar meer normen moeten om die grens gewoon op te trekken. We hebben die normering tot nu toe echter gedaan vanuit een lineaire mindset. Uiteindelijk doet dat afvalverbrandingsovens branden. Met die reststromen moeten we nog wat gaan doen. Die mindset moet anders. Als we dat niet gaan veranderen ... Dat zit enerzijds in geld. Dat zegt u. Fair. Maar het zit ook in de vraag hoe we omgaan met de bureaucratie. De vorige spreker, mevrouw Wingelaar, stelt terecht het punt van bureaucratie ter sprake. Als wij bedrijven die circulair willen zijn meer regels om de nek gaan hangen, gaan deze bedrijven dat niet halen. Dus ja, stimuleren gaat enerzijds via geld; oké, fair. We hebben het daar nu niet over. We hebben het vandaag over wetten. Daarom moet de mindset om.

De voorzitter:

Ik sta de heer Gabriëls nog één korte interruptie toe, maar ik wil wel voorkomen dat we hier een heel breed algemeen debat gaan houden. We hebben het specifiek over dit wetsvoorstel.

De heer Gabriëls (GroenLinks-PvdA):

Prima. Hoe wil de heer Buijsse van de VVD die mindset veranderen?

De heer Buijsse (VVD):

Ik kom nu in de fase waarin ik wederom — in eerdere debatten met u heb ik dat ook gedaan — praktijkvoorbeelden in ga brengen. Daarin gaat het gewoon aantoonbaar mis met die mindset. Er moet echt iets gebeuren. Deze bedrijven kunnen namelijk gewoon echt niet verder, terwijl ze al tijdenlang hun best doen om hun hoofd boven het water te houden in een circulaire economie, de economie die we allemaal willen.

De voorzitter:

Gaat u verder met uw betoog.

De heer Buijsse (VVD):

Die bedrijven geven dus stuk voor stuk aan dat ze geen gehoor krijgen bij het ministerie van IenW. Al eerder haalde ik het voordeel aan van de gewassen bodemas. Er is een bedrijf in Nederland dat zijn nek uitsteekt om de meest schone bodemas te produceren en deze ook aan de markt aan te bieden. Juist wij als overheid zouden dit product moeten willen, voor toepassing bij wegen en bij bouwprojecten.

Voorzitter. De staatssecretaris heeft een charmeoffensief aangekondigd en onze regeringsfunctionaris Steven van Eijck is hiermee aan de slag gegaan. Iedereen had goede hoop, maar al met al is er tot op de dag van vandaag niks veranderd; helemaal niks. Hetzelfde overkomt de plasticrecyclebranche. Iedereen kijkt ernaar, iedereen praat erover, maar ergo gebeurt er niks en gaan er bedrijven failliet. Dit is wat ik bedoel met de mindset. We moeten niet alleen wetten maken, maar we moeten het vooral gaan doen. Hoe beoordeelt u dit, staatssecretaris? U staat midden in de wensen van politiek en praktijk. U heeft de sleutel in handen.

Voorzitter. Hierop aanvullend zeg ik het volgende. Daarna rond ik ook af. Het gaat over de bureaucratie. Bij dit wetsvoorstel heeft het Adviescollege toetsing regeldruk vraagtekens gezet. Maar het mag niet zo zijn dat bedrijven die circulaire willen worden dan lineaire bedrijven meer bureaucratie aantreffen. Daar lijkt het in dit geval wel op. Kunt u garanderen dat ondernemers die te maken krijgen met een Circulair Materialenplan niet meer bureaucratie ervaren door de verstrekingsplicht? Kunt u tevens garanderen dat dit wetsvoorstel ook geen verdere vertraging in de vergunningverlening of het besluitvormingsproces zal veroorzaken?

Dank u wel.

De voorzitter:

Dank u wel. Dan is het woord tot slot aan de heer Boutkan van de PVV.

De heer Boutkan (PVV):

Ik dank u wel, voorzitter. Een wijziging van de Wet milieubeheer tot het invoeren van een verplichting voor het bestuursorgaan tot het verstrekken van een afschrift aan de minister bij afwijking van het Circulair Materialenplan. Nou, alleen al de tekst, dat is een hele mond vol. Hoe gaan we dat de volgende keer in begrijpelijk Nederlands opschrijven? Naar aanleiding daarvan hebben wij toch een aantal vragen. Waarschijnlijk wordt het voor de staatssecretaris makkelijk, want mevrouw Wingelaar heeft al soortgelijke vragen gesteld. Ik ga ze toch stellen.

Vraag één: welke aanleiding was er voor de staatssecretaris om deze wijziging in te voeren? Twee: zorgt deze wijziging voor extra capaciteit op het ministerie en tuigen we hier nu niet een bureaucratisch monster op? Drie: wat gaat de staatssecretaris doen als de lagere overheden de gewenste afschriften hebben gestuurd naar het ministerie met deze informatie? Vier: is dit nu een bewijs van onvermogen richting de lagere overheden? Vijf: was de opzet nu niet om te komen tot minder ambtenaren in plaats van deze regelgeving tot meer ambtenaren? Zes: ook de PVV ziet een toename van de kosten; welke inschatting heeft de staatssecretaris gemaakt? Zeven: dit is net zo'n gedrocht als bijvoorbeeld de SUP-regeling met betrekking tot kartonnen bekertjes; deelt de staatssecretaris onze mening?

Tot slot: wanneer gaat de staatssecretaris nou eens gewoon haalbaar en betaalbaar realisme doorvoeren op het ministerie? We zien gewoon elke keer weer een strijd tussen het bedrijfsleven en het ministerie. De heer Buijsse haalde dat terecht aan en de heer Gabriëls memoreert er ook regelmatig aan. We zien gewoon gebeuren dat het minister regels

uitlegt op een manier waarvan het bedrijfsleven zegt: "Dit is niet werkbaar. Dit is niet hanteerbaar. U drukt ons in een hoek. Wij komen hier niet uit." Zelfs in Brussel gaan af en toe de wenkbrauwen omhoog als ze zien wat we in Nederland weer als kop presteren. Nogmaals: wanneer gaat deze staatssecretaris nou daadwerkelijk eens een keer gewoon de leiding nemen om te kijken hoe we van de regeldruk, die koppen, maar ook gewoon van de uitleg van Brusselse wet- en regelgeving, naar een haalbaar, betaalbaar en realistisch beleid gaan richting onze industrie? Er zijn ondertussen gewoon voorbeelden te over. De een na de ander valt om. Dan gaat het niet alleen om circulaire bedrijven, maar zelfs krakers in Terneuzen gaan die kant uit. Die gaan Nederland straks verlaten, want ze trekken het niet meer in dit land, gezien wat op hen afkomt. Dan heb ik het nog niet eens over de energievoorziening, de netcongestie en het gebrek aan toepassingen van mogelijkheden. Ik hoor graag een antwoord van de staatssecretaris.

Voorzitter. Ik zie dat ik het iets te ruim heb ingeschat, maar dat zult u niet erg vinden, denk ik.

De voorzitter:

Voor de planning van de vergadering is het altijd wel goed als het een beetje uitkomt. We lagen wat achter op schema, dus we gaan nu wat inlopen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Daarmee zijn we gekomen aan het einde van de eerste termijn van de kant van de Kamer. De staatssecretaris heeft aangegeven ongeveer twintig minuten nodig te hebben. Het lijkt me handig om ook te schorsen voor de lunchpauze. Ik wilde voorstellen om over een halfuur weer verder te gaan, dus ik schors tot 12.30 uur.

De vergadering wordt van 12.02 uur tot 12.32 uur geschorst.