

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 september 2024

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Hoofdlijnen van het voorstel	2
<i>Aanleiding</i>	3
<i>Gebrek aan informatie over afwijken circulair materialenplan</i>	4
<i>Probleemaanpak</i>	6
<i>Gevolgen</i>	9
<i>Gevolgen voor bedrijven</i>	11
<i>Financiële gevolgen</i>	12
<i>Uitvoering, toezicht en handhaving</i>	12
<i>Inspectie Leefomgeving en Transport</i>	13
<i>(ILT) Raad van State</i>	15
<i>Artikelsgewijze toelichting</i>	15
<i>ARTIKEL I, onderdeel D</i>	15
<i>ARTIKEL II</i>	16
<i>Overig</i>	16

Inleiding

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen 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 (hierna: het wetsvoorstel).

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hierover hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Op een aantal punten hebben deze leden behoefte aan een nadere toelichting.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het door de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat (IenW) uitgebrachte verslag over het wetsvoorstel. De vragen van de leden van de verschillende fracties zien onder andere op de reden voor een naamswijziging terwijl er geen wettelijke uitbreidingen worden doorgevoerd, op de lasten voor bedrijven en bestuursorganen, en op hoe de verstrekingsverplichting circulariteit wel of niet stimuleert.

Wij danken de leden voor hun gedegen inbreng. In deze nota zijn de vragen en opmerkingen uit het verslag integraal opgenomen in cursieve tekst en staat de beantwoording daarvan in gewone typografie. De vragen en antwoorden zijn van een nummer voorzien, waarnaar in voorkomende gevallen in andere antwoorden is verwezen.

Hoofdpijnen van het voorstel

1 – VVD

De leden van de VVD-fractie vinden dat het goed is dat de wet- en regelgeving aansluit bij de transitie naar een circulaire economie, en dat het «circulair materialenplan» (CMP) daarom de lading beter dekt dan louter het «afvalbeheerplan» en dat deze wijziging wordt doorgevoerd. Wat voor deze leden van belang is, is dat met dergelijke ontwikkelingen de lastendruk niet wordt verhoogd voor de partijen die hierin een belangrijke rol vervullen. En dat de nieuwe werkwijze juist niet zorgt voor belemmeringen om te kunnen innoveren en ondernemen, juist als daarbij het doel is meer circulariteit te behalen.

Wij delen de visie van deze leden dat het van belang is dat dit wetsvoorstel de lastendruk voor betrokken partijen niet verhoogt en dat er ruimte blijft voor innovatie en ondernemerschap. De procedure die gevolgd dient te worden als een bestuursorgaan afwijkt van het CMP blijft op hoofdpijnen hetzelfde als die in het LAP. Met als verschil dat de verplichting om de Minister te informeren een wettelijke grondslag krijgt. Er worden geen extra lasten van enige substantie voorzien; bestuursorganen moeten de voor de verstrekingsverplichting benodigde informatie op grond van de Awb ook al in hun eigen besluiten opnemen. De enige extra stap is het delen van deze informatie met de Minister.

Dit wetsvoorstel beoogt meer inzicht te geven in waar het CMP en de praktijk mogelijk niet goed aansluiten, door middel van meldingen van afwijkingen bij lenW. Deze meldingen kunnen waardevolle inzichten opleveren over de belemmeringen die bedrijven ervaren. Op basis van deze inzichten kan worden overwogen om het CMP aan te passen, zodat de regelgeving beter aansluit op de behoeften van bedrijven en hen helpt om hun circulaire ambities waar te maken.

Aanleiding

2 – NSC

De leden van de NSC-fractie lezen dat er vooralsnog geen andere wettelijke aanpassingen worden gemaakt. Deze leden vragen of er andere wetswijzigingen in de pijplijn zitten om de basis van het CMP ten opzichte van die van het landelijk afvalbeheerplan (LAP) uit te breiden en, zo ja, welke dat zijn.

Ja, op dit moment loopt de internetconsultatie van een wijzigingsbesluit voor het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

In deze wetgevingsinstrumenten wordt naar het LAP verwezen. In navolging van het voorliggende wetsvoorstel moet daarom deze regelgeving op vergelijkbare wijze worden aangepast. Met dit wijzigingsbesluit wordt de naamswijziging en verstrekkingsverplichting ook in deze besluiten doorgevoerd.

Aanvullend wordt met het wijzigingsbesluit nadere invulling gegeven aan het begrip «doelmatig beheer van afvalstoffen» in het Bkl. Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande begripsbepaling uit de Wet milieubeheer (Wm), waaruit blijkt dat er voor een doelmatig beheer van afvalstoffen rekening moet worden gehouden met het CMP. De inwerkingtreding van zowel het wijzigingsbesluit als de wijzigingswet vallen samen met de inwerkingtreding van het CMP, die voorzien is voor eind 2025.

Verder worden er op dit moment geen wetswijzigingen voorbereid. De juridische basis van het CMP blijft «rekening houden met» (artikel 10.14 Wm). Dit betekent dat bestuursorganen 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. Hierdoor is een zekere mate van flexibiliteit geborgd. Dit is belangrijk omdat er zich situaties kunnen voordoen (bijvoorbeeld bij de introductie van nieuwe innovatieve technieken) waarin afwijken van het CMP, weloverwogen, noodzakelijk is.

3 – CU

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er vooralsnog geen andere wettelijke aanpassingen worden gemaakt om de basis van het CMP uit te breiden ten opzichte van die van het LAP. Deze leden merken op dat ondanks de naamswijziging het CMP veelal het beleid zal beschrijven voor traditionele afvalactiviteiten zoals inzamelen, recyclen, verbranden en storten. Deze leden vragen de regering daarom toe te lichten waarom ervoor gekozen is om de naam nu te wijzigen en niet pas op het moment dat er ook inhoudelijke wettelijke aanpassingen aan de orde zijn.

Het zwaartepunt van het LAP ligt bij goed afvalstoffenbeheer en beschrijft met name de verwerking van materialen in de afvalfase. In een circulaire

economie zijn afvalstoffen niet meer het eindstation, maar is het streven deze weer zo veel mogelijk in te zetten als grondstof. In het CMP wordt daarom meer aandacht geschonken aan de circulaire beweging van ontwerp, productie, (her)gebruik, afval, ontwerp, productie enzovoorts. Om dit te benadrukken is gekozen voor een nieuwe opzet en naam.

De wettelijke basis van het eerste CMP blijft gelijk aan die van het LAP. Dit betekent dat de juridisch bindende onderdelen van het CMP, de toetsingskaders, gaan over het materiaal wanneer dit de afvalfase al heeft bereikt. Echter omvat het CMP meer dan alleen de toetsingskaders. Het bevat ook toelichtende, informerende en ondersteunende teksten. Denk aan toelichtingen op wet- en regelgeving die de circulaire economie ondersteunen, informatie over ontwikkelingen die belangrijk zijn voor circulariteit of teksten die het bevoegd gezag ondersteunen door middel van voorbeelden en handvatten voor de praktijk. Gezien de bredere insteek van het plan was de naam Landelijk Afvalbeheerplan niet langer passend en is er gekozen voor de naam Circulair Materialenplan.

Gebrek aan informatie over afwijken circulair materialenplan

De leden van de VVD-fractie begrijpen de wens van het ministerie om meer zicht te krijgen op afwijkingen van beleid en onderbouwingen van de afwijkingen, zodat beter zicht ontstaat op het verwezenlijken van de circulaire economie. De regering geeft aan dat met de informatieplicht flexibiliteit wordt behouden en er geen extra kosten zullen zijn, maar over eventuele vertraging in het proces doet hij geen uitspraken.

Volgens deze leden kan vertraging bij vergunningsaanvragen of besluitvormingsprocessen juist ervoor zorgen dat partijen ervoor kiezen om niet of minder voor secundaire in plaats van primaire grondstoffen te kiezen.

4 – VVD

Een vraag die deze leden hebben, is in welke mate de informatieplicht gaat zorgen voor vertragingen in het vergunnings- of besluitvormingsproces.

Het huidige LAP kent al een afwijkingsprocedure (zie LAP A.2.6.3). De verstrekingsverplichting, levert geen additionele administratieve lasten op. Bovendien zijn de administratieve lasten beperkt, omdat afwijken van het LAP in beginsel moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt. Met het introduceren van een wettelijke basis voor de verstrekingsverplichting is de verwachting dat de bijbehorende afwijkingsprocedure vaker door bestuursorganen wordt gevolgd. De naleving van de verstrekingsverplichting zal naar verwachting niet zorgen voor vertraging in het vergunnings- of besluitvormingsproces. De verstrekingsverplichting vereist dat bestuursorganen in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van het ontwerpbesluit en bij bekendmaking van het besluit zorg dragen dat lenW wordt geïnformeerd over het voornemen tot afwijken van het CMP. Er is dus slechts sprake van een melding. Bevoegd gezag is niet verplicht om te wachten op reactie van lenW.

5 – VVD

Deze leden vragen ook hoe de regering ervoor zorgt dat zij ook inzicht krijgt in mogelijke belemmeringen die bedrijven (bijv. afvalbedrijven, recyclingbedrijven, bouw, maakindustrie, chemische industrie, voedingsindustrie en landbouw) juist ervaren wanneer het bevoegd gezag gaat werken met de informatieplicht. Hoe gaat de regering monitoren dat

flexibiliteit wordt behouden, de kosten niet stijgen en er geen sprake is van vertraging?

Er worden als gevolg van dit wetsvoorstel geen belemmeringen voor bedrijven voorzien. De procedure die gevolgd dient te worden als een bestuursorgaan afwijkt van het CMP blijft op hoofdlijnen hetzelfde als die in het LAP. Met als verschil dat de verplichting om de Minister te informeren een wettelijke grondslag krijgt. De primaire verantwoordelijkheid voor het naleven van deze verstrekingsverplichting ligt bij bevoegd gezag, niet bij de bedrijven.

De wettelijke grondslag zal er naar verwachting voor zorgen dat de afwijkingsprocedure vaker door bestuursorganen wordt gevolgd, maar dit zorgt alleen voor een verschil in handelingen voor de bestuursorganen en niet voor de bedrijven. De handelingen voor bedrijven blijven als gevolg van dit wetsvoorstel gelijk in vergelijking met een aanvraag waarbij er niet wordt afgeweken van het CMP. De verstrekingsverplichting zorgt bijvoorbeeld niet voor aanvullende gegevensleveringsvereisten. De informatie die bedrijven moeten verstrekken blijven gelijk aan de gegevens die voor de vergunningaanvraag worden gevraagd. Zoals beschreven in het antwoord bij vraag 3, zal de verstrekingsverplichting ook niet zorgen voor vertragingen in het vergunnings- of besluitvormingsproces.

Er worden juist positieve effecten voor bedrijven voorzien. Door de verstrekingsverplichting krijgt lenW meer zicht op de belemmeringen die bedrijven ervaren en kan er nagedacht worden over de mogelijkheden om dit aan te pakken. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot aanpassing van het CMP.

6 – NSC

De leden van de NSC-fractie zijn benieuwd hoe vaak de huidige afwijkingsprocedure gebruikt is. Deze leden vragen of de regering per jaar sinds de introductie van de bestaande afwijkprocedure kan aangeven hoe vaak daarvan gebruik gemaakt is.

De huidige afwijkingsprocedure is geïntroduceerd met het eerste LAP, in 2001. Bij lenW is bekend dat de procedure sindsdien twee keer is gevolgd.

7 – NSC

De leden van de NSC-fractie lezen dat er geconstateerd wordt dat onbekendheid met de afwijkingsprocedure niet de enige reden was waarom deze niet werd gevolgd.

Deze leden vragen of de regering kan aangeven wat volgens haar de andere redenen voor het niet navolgen van de bestaande afwijkingsprocedure zijn.

Er zijn twee redenen geïdentificeerd waardoor de afwijkingsprocedure niet wordt gevolgd. Als eerste zorgde de combinatie van de afwijkingsprocedure en de toepassing van «rekening houden met het LAP» conform de Wet milieubeheer ervoor dat bestuursorganen niet verplicht zijn de afwijkingsprocedure te volgen. «Rekening houden met» betekent dat bestuursorganen in het algemeen het LAP moeten volgen, maar dat zij wel kunnen afwijken van het LAP. In dit geval dus ook van de verplichting om de afwijkingsprocedure te volgen. Dit «rekening houden met» voorziet in de nodige flexibiliteit voor bij voorbeeld innovatieve verwerkingstechnieken, maar die is niet wenselijk voor de afwijkingsprocedure zelf.

Als tweede bestaat er bij bestuursorganen onduidelijkheid over wanneer precies sprake is van afwijken waarbij de afwijkingsprocedure gevolgd dient te worden en wanneer dit niet nodig is, bij bijvoorbeeld een calamiteit. Dit werd veroorzaakt door uitzonderingen die hiervoor in het LAP stonden beschreven. Situaties waarbij er wel werd afgeweken van het LAP, maar de procedure niet gevolgd hoefde te worden.

8 – D66

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier het CMP zal worden geëvalueerd en eventueel worden aangepast op basis van nieuwe kennis over circulariteit en het veranderen van ketens. Ook vragen zij op welke manier feedback vanuit de circulaire industrie zal worden meegenomen bij de verdere implementatie en eventuele evaluatie van deze wetswijziging.

Het CMP is een dynamisch document dat regelmatig wordt bijgewerkt om aan te sluiten bij nieuwe wet- en regelgeving, technologische innovaties en inzichten uit de praktijk. Signalen over ontwikkelingen of knelpunten uit de praktijk worden middels verschillende kanalen opgevangen. Bijvoorbeeld via de Helpdesk Afvalbeheer bij Rijkswaterstaat of door middel van reguliere overleggen met bevoegde gezagen, bedrijven en brancheorganisaties. Maar ook via de binnengekomen meldingen van afwijkingen. Hierbij wordt ook goed gekeken naar signalen vanuit de circulaire industrie. De opgevangen signalen kunnen leiden tot wijzigingen van het CMP. Het streven is om (onderdelen van) het CMP elke twee jaar te wijzigen. Zo blijft het CMP een flexibel en effectief instrument voor het bereiken van de circulaire economie.

Probleemaanpak

9 – PVV

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de wijziging zorg kan dragen voor uniformiteit in de regelgeving.

Het LAP, en straks het CMP, speelt een cruciale rol in het bevorderen van uniformiteit in de uitvoering van afvalbeleid. Bestuursorganen zijn verplicht rekening te houden met het LAP bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden op het gebied van afvalstoffen (artikel 10.14 Wm). Dit houdt in dat hun besluiten moeten aansluiten bij de toetsingskaders in het LAP. Wanneer bestuursorganen afwijken van het CMP, kan dit leiden tot een gebrek aan uniformiteit in de besluitvorming van bestuursorganen. Daarom is het van belang dat afwijkingen alleen in gerechtvaardigde gevallen plaatsvinden en dat lenW zicht krijgt op de voorgenomen afwijkingen van bestuursorganen. Dat inzicht in wanneer en waarom er wordt afgeweken van het CMP wordt gebruikt voor de realisatie en verdere ontwikkeling van het CMP. Als bijvoorbeeld uit de opgevolgde verstrekingsverplichting blijkt dat het CMP in de praktijk niet goed uitvoerbaar is, kan dit leiden tot aanpassing van het CMP. Zo draagt de wetswijziging bij aan het bevorderen van uniformiteit in de regelgeving.

10 – VVD

De leden van de VVD-fractie lezen dat het onduidelijk is welke consequenties er worden verbonden aan het niet naleven van de verstrekingsverplichting. Zij vinden het van belang dat de consequenties hiervan op voorhand duidelijk worden gecommuniceerd. Kan de regering verduidelijken welke consequenties het niet naleven van de verstrekingsverplichting met zich mee zal brengen?

Als een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit afwijkt van het CMP en hierbij nalaat de Minister te informeren, dan voldoet deze niet aan de verstrekingsverplichting en handelt het bestuursorgaan in strijd met de wet.

Als eerste kan dit via de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leiden tot vernietiging van het genomen besluit, indien blijkt dat het besluit niet (voldoende) is onderbouwd. Artikel 3:2 Awb, het zorgvuldigheidsbeginsel, eist dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen verzamelt. Indien er niet wordt voldaan aan de verstrekingsverplichting betekent dit niet direct dat het besluit onzorgvuldig genomen is. Het niet voldoen aan de verstrekingsverplichting zou echter wel een aanwijzing kunnen zijn dat een gebrek aan zorgvuldigheid bij besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarnaast moet het besluit berusten op een deugdelijke motivering op grond van artikel 3:46 Awb. Dit betekent dat de vergunningverlener in het besluit in moet gaan op alle feiten die voor de vergunning van belang zijn. In dit geval zal dat ook het CMP en de afwijking daarvan zijn. De verstrekingsverplichting kan in dat opzicht als onderdeel worden gezien van de motivering. Als immers niet is voldaan aan de verstrekingsverplichting is de kans groot dat ook de afwijking van het CMP niet deugdelijk is gemotiveerd in het besluit zelf. Via bezwaar en beroep kan beoordeeld worden dat het besluit onvoldoende gemotiveerd is. Dit zou op grond van artikel 8:72 Awb uiteindelijk kunnen leiden tot vernietiging van het genomen besluit als het besluit niet (voldoende) is onderbouwd.

Als tweede kan, indien nodig, worden ingezet op interbestuurlijk toezicht. In dit geval heeft de betreffende toezichthouder de bevoegdheden «indeplaatsstelling» en «schorsing en vernietiging van genomen besluiten».

Of en wanneer deze bevoegdheden worden ingezet is aan de toezichthouder om te beoordelen.

11 – VVD

De leden van de VVD-fractie merken op dat het doel van de wetswijziging is om circulariteit te bevorderen. Voor deze leden is het belangrijk om het doel circulariteit en niet het middel om dat te bereiken centraal stellen. Vraag is of, als blijkt dat bepaalde afwijkingen juist worden gebruikt om rigiditeit te voorkomen en juist meer circulariteit bevorderen, de regering ook die bevindingen inventariseert middels de informatieplicht en meeneemt in eventuele beleidswijzigingen.

Het bevorderen van circulariteit en het vermijden van rigiditeit staan centraal in de voorgenomen verstrekingsverplichting. De verplichting speelt een cruciale rol bij het begrijpen van hoe afwijkingen van het CMP worden ingezet. Als blijkt dat bepaalde afwijkingen juist een zuinig en veilig grondstoffenbeheer bevorderen, zullen deze inzichten worden verzameld en beoordeeld. Deze informatie kan leiden tot noodzakelijke aanpassingen in het beleid en het CMP om ervoor te zorgen dat het beleid effectief bijdraagt aan de doelstellingen van circulariteit.

12 – NSC

De leden van de NSC-fractie vragen welke alternatieve oplossingen voor het niet opvolgen van de afwijkingsprocedure in het LAP de regering heeft overwogen. Kan de regering daarbij ook per alternatief aangeven waarom daar niet voor is gekozen?

Het ministerie heeft al voorafgaand aan de ontwikkeling van het CMP ingezet op het verbeteren van de bekendheid met de bestaande afwijkmogelijkheid. Het idee was dat de afwijkingprocedure in het LAP wellicht niet werd gevolgd, omdat bestuursorganen en hun omgevingsdiensten niet bekend waren met de procedure. De omgevingsdiensten zijn op 9 april 2019 schriftelijk geïnformeerd over het afwijken van het LAP en het volgen van de bijbehorende afwijkingprocedure. Deze brief heeft echter niet geleid tot meer meldingen over afwijkingen.

Ook is de mogelijkheid van een adviesbevoegdheid voor de Minister verkend. Het verschil met de verstrekingsverplichting is dat het bevoegd gezag bij de adviesbevoegdheid moet wachten op een advies van de Minister over de voorgenomen afwijking voordat een definitief besluit genomen mag worden. De regels omtrent advisering in de Awb zijn hierop van toepassing. Uiteindelijk is niet voor deze optie gekozen vanwege de doorwerking van het CMP in het instrumentarium van de Omgevingswet, zoals het omgevingsplan en de omgevingsvergunning. Binnen het stelsel van de Omgevingswet geldt voor die rechtsfiguren heel bewust géén wettelijk adviesrecht. Een adviesbevoegdheid voor de Minister in het CMP is dan ook niet in lijn met het overige instrumentarium van de Omgevingswet.

13 – NSC

De leden van de NSC-fractie constateren dat de regering gehoor heeft gegeven aan het advies van de Raad van State om nader te verduidelijken wanneer er sprake is van afwijken van het CMP door een niet-limitatieve opsomming op te nemen in de memorie van toelichting met voorbeelden. Deze leden vragen of hiermee afdoende tegemoet gekomen is aan het advies van de Raad van State. Gezien het feit dat de verstrekingsverplichting zal gelden voor alle gevallen waarin wordt afgeweken van het CMP, is een niet-limitatieve opsomming van voorbeelden dan wel voldoende duidelijk, zo vragen deze leden. Kan de regering meer voorbeelden geven van wanneer er afgeweken wordt van het LAP/CMP?

De verstrekingsverplichting moet gevolgd worden in *alle* gevallen waarin wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP. In het CMP wordt duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van een toetsingskader. Het CMP bevat voor 60 materiaalstromen een toetsingskader. Bij deze toetsingskaders wordt ook verwezen naar de verstrekingsverplichting en de hierbij te volgen afwijkingprocedure. Er is niet voor gekozen om alle toetsingskaders van het CMP in het wetsvoorstel te beschrijven, want de hoeveelheid toetsingskaders is omvangrijk en ze zijn van een te hoog detailniveau. Denk aan specifieke gewichtsaanduidingen of percentages van aanwezige stoffen.

14 – D66

De leden van de D66-fractie vragen wat deze wetswijziging volgens de regering naar verwachting zal veranderen in het circulair handelen van onze bestuursorganen.

Op dit moment ontbreekt het inzicht of er afwijkingen door bestuursorganen plaatsvinden die de transitie naar een circulaire economie belemmeren. Bijvoorbeeld bij innovatieve verwerkingsmethoden die nu niet zijn toegestaan in het LAP of straks het CMP. Door de verstrekingsverplichting wordt het voor bestuursorganen verplicht om lenW te informeren als zij afwijken van het CMP. Ook moeten zij goed motiveren waarom zij willen afwijken. Door de wettelijke basis te introduceren werkt de motivering door in bijvoorbeeld bezwaar en beroep procedures

conform de Awb. De verwachting is dan ook dat de wettelijke basis leidt tot een nog betere motivering door bestuursorganen bij afwijken en betere informatie aan lenW.

15 – CU

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er ook zal worden geëvalueerd of het duidelijk genoeg is wanneer de wettelijk geregelde verstrekingsverplichting moet worden gevolgd. Zo ja, wanneer zal deze plaatsvinden en hoe zal de evaluatie plaatsvinden? Zo nee, waarom niet?

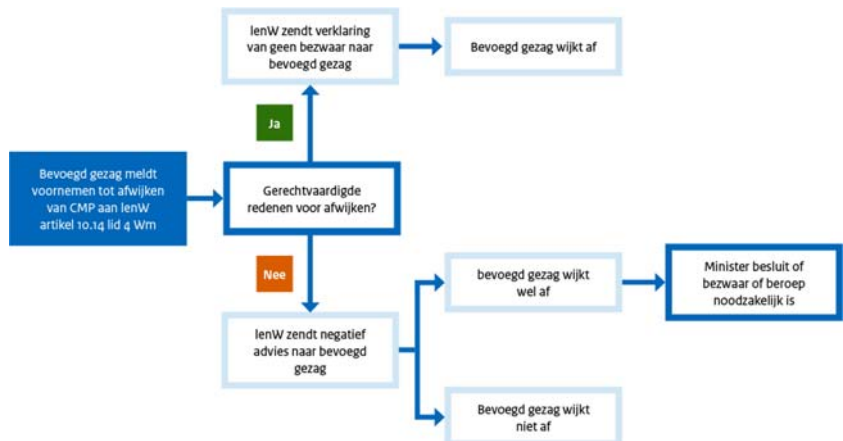
Tijdens de uitvoeringsperiode van het eerste CMP volgen we de ervaringen van bevoegd gezag met de afwijkingsprocedure. We houden bij hoeveel afwijkingen er binnen komen, wanneer in het besluitvormingsproces deze binnen komen en of ze eenduidig zijn. Elke twee jaar evalueren we de procedure op gebruiksvriendelijkheid en doeltreffendheid. In deze evaluatie wordt ook gekeken of het duidelijk genoeg is wanneer de verstrekingsverplichting gevolgd moet worden. Mocht dit leiden tot aanpassingen dan nemen we die mee in een wijziging van het CMP.

Gevolgen

16 – NSC

De leden van de NSC-fractie lezen dat de wettelijk geregelde verstrekingsverplichting bij een ontwerpbesluit de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de mogelijkheid geeft om aan te geven hoe het bestuursorgaan het CMP zou moeten meewegen ten behoeve van de circulaire economie. Kan de regering aangeven hoe zij het proces van afschriftverstrekking tot een zienswijze voor zich ziet? In hoeverre verwacht de regering hiervan gebruik te gaan maken?

Om te voldoen aan de verstrekingsverplichting dient de afwijkingsprocedure gevolgd te worden. Deze staat beschreven in het CMP. De procedure sluit aan op de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Artikel 3:45 en 3:46 Awb). Hieronder vindt u een visuele weergave van de afwijkingsprocedure, vervolgens worden de verschillende stappen toegelicht.



Mededelen van voornemen tot afwijken door bevoegd gezag aan lenW

Er is sprake van afwijken als bestuursorganen bij het nemen van besluiten of bij het formuleren van beleid of het opstellen van plannen en verordeningen zich niet houden aan de bepalingen uit het CMP. In de Wm ligt vast dat bestuursorganen de Minister van lenW moeten informeren als ze bij deze taken of bevoegdheden van het CMP af willen wijken (artikel 10.14 lid 4 Wm).

De procedure start met de melding van het voornemen tot afwijken van het bestuursorgaan aan lenW. In de mededeling beschrijft het bestuursorgaan nauwkeurig van welk onderdeel van het CMP het wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bestuursorgaan om af te wijken van het CMP.

Op grond van artikel 10.14 lid 4 van de Wm moet het bestuursorgaan:

- het ontwerpbesluit binnen een week na de dag waarop het ter openbare inzage is gelegd verstrekken aan lenW; én
- het besluit binnen een week na de dag waarop het bekend is gemaakt verstrekken aan lenW.

Vanwege mogelijke aanzienlijke verschillen tussen het ontwerpbesluit en het definitieve besluit, dienen beide binnen een week na de bekendmaking te worden verstrekt. In gevallen waarin er geen inspraakprocedure heeft plaatsgevonden en enkel een definitief besluit bekend is gemaakt, wordt alleen dit besluit binnen de gestelde termijn verstrekt.

Het staat bevoegd gezag vrij om, los van de formele termijnen zoals vastgelegd in artikel 10.14 lid 4 van de Wm, op elk gewenst moment eerder melding te doen van de afwijking. Als bevoegd gezag voornemens is af te wijken van het CMP weet men dit vaak al in een vroeg stadium en kan het nuttig zijn om dan al het voornemen tot afwijken te verstrekken aan lenW, zodat lenW ook tijdig het advies kan meedelen. Bevoegd gezag kan dit advies dan betrekken bij het opstellen van het te nemen besluit waarbij mogelijk afwijken van het CMP aan de orde is.

Beoordeling van het voornemen tot afwijken

De Minister van lenW beoordeelt het voornemen tot afwijken. Bij gerechtvaardigde redenen voor afwijken zendt lenW een verklaring van geen bezwaar naar het bevoegd gezag. Mochten de redenen voor afwijken niet sluitend zijn, dan kan de Minister besluiten het bestuursorgaan van een aanwijzing te voorzien. Naar verwachting wordt er slechts in uitzonderlijke situaties van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Afwijken bij negatief advies van de Minister

Als de Minister van lenW het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan bevoegd gezag ervoor kiezen om af te zien van het voornemen tot afwijken.

Ook kan het betreffende bestuursorgaan besluiten om ondanks het negatieve advies toch van het CMP af te wijken. Voor zover een taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen, moet het betreffende bestuursorgaan de toetsingskaders uit het CMP als zwaarwegende normen meenemen in de besluitvorming. Dit betekent dat het bestuursorgaan alléén mag afwijken van het CMP als ze daar goede redenen voor heeft. Het bestuursorgaan moet dit dan wel goed motiveren. Dit volgt uit artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Bezwaar of beroep

Indien tegen een besluit van een bestuursorgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld, wordt daarvan bij de bekendmaking en bij de mededeling van het besluit door het bestuursorgaan melding gemaakt. Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld. Dit volgt uit artikel 3:45 Awb. In de gevallen waarin bezwaar of beroep mogelijk is, besluit de Minister van IenW of het definitieve besluit een reden is om bezwaar of beroep in te stellen tegen het besluit van het bestuursorgaan.

Gevolgen voor bedrijven

17 – NSC

De leden van de NSC-fractie lezen dat er 400.000 bedrijven zijn waarop het CMP van toepassing is en dat deze bedrijven niet direct worden geraakt, aangezien de verstrekingsverplichting bij het bestuursorgaan ligt. Betekent dit dan ook dat er voor elk van deze bedrijven een of meerdere besluiten onder het CMP nodig zal zijn?

Nee, met de overgang van het LAP naar het CMP geldt de actualiseringsplicht (uit artikel 8.98 lid 2 en artikel 8.99 lid 2 b van het Besluit kwaliteit leefomgeving). De actualiseringsplicht houdt in dat het bevoegd gezag bij de inwerkingtreding van het CMP moet controleren of de omgevingsvergunning en de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften nog voldoen aan de vereisten zoals beschreven in het CMP. Als dat niet zo is, moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning bezien en/of de voorschriften wijzigen. In alle andere gevallen niet. Als het bevoegd gezag er vervolgens voor kiest om gemotiveerd af te wijken van het CMP, geldt alleen in dat geval de verstrekingsverplichting.

18 – NSC

Tevens vragen deze leden de regering welke administratieve lasten voor andere bestuursorganen te verwachten zijn.

Bevoegde gezagen die voornemens zijn af te wijken van het CMP zullen moeten voldoen aan de verstrekingsverplichting. Dit betekent dat zij schriftelijk of via email een melding maken

- dat ze voornemens zijn af te wijken van het CMP,
- van welk onderdeel van het CMP ze gaan afwijken,
- wat de afwijking inhoud,
- wat de inhoudelijke argumenten zijn om af te wijken van het CMP.

Al deze informatie zal ook moeten worden opgenomen in het besluit van het bevoegd gezag zelf, op grond van artikel 3:46 Awb («het besluit moet berusten op een deugdelijke motivering»). De enige extra «last» is in dit geval dat het bevoegd gezag deze informatie ook met de Minister moet delen. Dit is een «last» die het bevoegd gezag momenteel eigenlijk ook al heeft, als zij zouden voldoen aan de afwijkingsprocedure uit het LAP.

Binnen het Ministerie van IenW zelf zullen de afwijkingen worden beoordeeld.

- Per geval kan de Minister kijken of er zodanige bezwaren zijn tegen de afwijking dat bezwaar en beroep noodzakelijk is. Indien het afwijkingen zijn die het gebied van de ILT raken zal deze ook betrokken worden.

- Over het geheel zal gekeken worden naar welke afwijkingen er plaatsvinden en of dit reden is voor ontwikkeling van nieuw beleid in het CMP.

Afhankelijk van de hoeveelheid afwijkingen van het CMP zullen de administratieve lasten dus voornamelijk binnen het Ministerie van IenW liggen. Doordat afwijken echter alleen in bijzondere gevallen hoort plaats te vinden, en het CMP in overleg met bedrijven en omgevingsdiensten wordt opgesteld, is de verwachting dat het aantal afwijkingen relatief laag zal zijn. Verdere administratieve lasten voor andere bestuursorganen zijn niet voorzien.

Financiële gevolgen

19 – PVV

De leden van de PVV-fractie constateren dat kostenverhogingen voor lagere overheden onduidelijk zijn en dat er pas in een later stadium wordt geëvalueerd. Is het niet beter om problemen of kostenverhogingen te voorkomen dan eventueel achteraf te herstellen? Deze leden vragen of er nu al een indicatie te geven is van wat de kosten al zijn geweest. Zij constateren dat er niet veel gebruik werd gemaakt van de afwijkingsprocedure, maar vragen, of de kosten voor de lagere overheden niet omhooggaan als dit gaat toenemen.

De procedure die bestuursorganen dienen te volgen als zij afwijken van het CMP blijft hetzelfde. Het enige verschil is dat de verplichting om de Minister te informeren een wettelijke grondslag krijgt. Het is niet mogelijk om een indicatie te geven van de kosten van de huidige afwijkingsprocedure voor bestuursorganen, omdat er ten tijde van het LAP nauwelijks gebruik is gemaakt van de procedure. Er zijn bij IenW slechts twee gevallen bekend.

De wettelijk geregelde verstrekingsverplichting kan er inderdaad voor zorgen dat de afwijkingsprocedure vaker wordt gevolgd. Echter zou afwijken van het CMP in beginsel een uitzonderlijke situatie moeten zijn die niet vaak voor komt. Het CMP is in overleg met bedrijven en omgevingsdiensten opgesteld, hierdoor is de verwachting dat het aantal afwijkingen relatief laag zal zijn.

Bovendien vereist de verstrekingsverplichting slechts dat bevoegd gezag een melding doet van het voornemen tot afwijken, tijdens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure of tijdens de bekendmaking van het besluit. De informatie die bevoegd gezag moet aanleveren, moeten zij ook al opnemen in het besluit zelf (op grond van artikel 3:46 Awb).

Uitvoering, toezicht en handhaving

20 – NSC

De leden van de NSC-fractie vragen hoe de verstrekingsverplichting vormgegeven zal worden. Kan de regering aangeven hoe zij van plan is de ontvangen afschriften te verwerken en te beoordelen? Kan de regering hierbij ook een voorbeeld geven van hoe het proces eruitziet wanneer een afschrift van een ontwerpbesluit dusdanig tegen het CMP ingaat dat de Minister een zienswijze indient?

In het antwoord op vraag 16 wordt de afwijkingsprocedure toegelicht die bevoegd gezag dient te volgen om te voldoen aan de verstrekingsverplichting. Hieruit blijkt dat de Minister kan besluiten het bestuursorgaan

van een aanwijzing te voorzien als de motivatie voor het afwijken van het CMP niet sluitend is.

Bij de voorbereiding van een dergelijke aanwijzing worden relevante partijen betrokken. Afhankelijk van de inhoud kan dit bijvoorbeeld Rijkswaterstaat WVL of de ILT betreffen. In de aanwijzing kan de Minister negatief adviseren op het voornemen van het bestuursorgaan om af te wijken van het CMP. Vervolgens kan bevoegd gezag ervoor kiezen om af te zien van het voornemen tot afwijken, maar bevoegd gezag kan ook besluiten om ondanks het negatieve advies toch van het CMP af te wijken.

Indien bevoegd gezag na een negatief advies toch afwijkt wordt door lenW besloten of bezwaar of beroep noodzakelijk is.

21 – NSC

De leden van de NSC-fractie vragen de regering hoeveel ambtelijke capaciteit zij nodig denkt te hebben om de onder de verstrekingsverplichting ontvangen afschriften te verwerken en te beoordelen. Beschikt het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat over voldoende uitvoeringscapaciteit hiervoor?

Ten tijde van het LAP is de afwijkingsprocedure nauwelijks gebruikt. Hierdoor is er een gebrek aan informatie over hoe vaak er wordt afgeweken van het LAP, waardoor het lastig in te schatten is hoeveel afschriften van afwijkingen er binnen gaan komen. Afwijken van het LAP, en straks het CMP, zou in beginsel moeten worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt.

Mochten er toch meer meldingen binnen komen dan verwacht, dan zorgt dit in ieder geval niet voor vertraging in de uitvoering. Bevoegd gezag is verplicht de Minister van lenW te informeren over het voornemen tot afwijken, maar niet verplicht om te wachten op reactie van lenW, al wordt dit wel geadviseerd.

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

22 – PVV

De leden van de PVV-fractie vragen hoe men bij de ILT op basis van kennis, kunde en ervaring advies kan inwinnen, in de vorm van een centraal adviespunt bijvoorbeeld.

Op grond van artikel 4.34 Omgevingsbesluit dient het bevoegd gezag de ILT bij bepaalde milieubelastende activiteiten in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen op de aanvraag en het ontwerpbesluit van een omgevingsvergunning. Het gaat daarbij om een aanvraag en het ontwerpbesluit voor categorieën van activiteiten zoals genoemd in Bijlage III, onder 2 van het Omgevingsbesluit. De adviestaak is vooral gericht op correcte implementatie van de Beste Beschikbare Technieken (BBT).

23 – NSC

De leden van de NSC-fractie lezen dat de ILT aangeeft dat het onbekend is hoeveel afwijkingsverzoeken er zullen komen. Kan de regering voor de afgelopen vijf jaar per jaar aangeven hoeveel vergunningen dan wel besluiten er verstrekt zijn onder het LAP?

Het is onbekend hoeveel vergunningen dan wel besluiten er verstrekt zijn waarbij er getoetst is aan het LAP. Bevoegd gezag moet bij alle taken of bevoegdheden met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit kan zijn bij het verlenen of wijzigen van vergunningen, bij het verlenen van ontheffingen op het stortverbod, of bij het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. Maar er zijn nog veel meer besluiten waarvoor het LAP het toetsingskader is. Voor deze variatie aan besluiten zijn verschillende bevoegde gezagen aan zet, denk aan omgevingsdiensten, gemeenten of de ILT. Er is geen centrale registratie van al deze besluiten. Dit is de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen zelf.

24 – NSC

De leden van de NSC-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom er niet voor gekozen is om de procedures omtrent de verstrekingsverplichting vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur of een andere vorm van regelgeving.

Het opnemen van de procedure in het CMP zelf zorgt ervoor dat deze beter vindbaar is en de informatie overzichtelijk aan het bestuursorgaan wordt aangeboden.

Hierdoor staan zowel de toetsingskaders waar het bestuursorgaan rekening mee dient te houden, als de procedure die het bestuursorgaan dient te volgen als deze hiervan wil afwijken, bij elkaar.

Deze vindbare en overzichtelijke plek is extra van belang, omdat de «rekening houden met» constructie op verschillende plekken en op verschillende niveaus van wet- en regelgeving is vastgelegd. Zowel in artikel 10.14 van de Wm, als ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur (amvb). Voor deze amvb's wordt op dit moment een wijzigingsbesluit voorbereid, zodat ook hier de verstrekingsverplichting wordt geregeld.

Doordat de «rekening houden met»-constructie in samenhang met de verstrekingsverplichting straks in meerdere bepalingen en op verschillende niveaus van wet- en regelgeving is geregeld, is het belangrijk dat de te volgen procedure op één plaats is uitgewerkt. Het CMP is daarvoor de meest aangewezen plaats.

25 – D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie op het wetsvoorstel van de ILT. De ILT voorziet mogelijk ontwijkgedrag, doordat er volgens de ILT geen consequenties zijn opgenomen voor het niet naleven van de verstrekingsverplichting. Hoe ziet de regering dat en waarom zijn hiervoor geen consequenties vastgelegd?

Zoals in het antwoord bij vraag 10 is beschreven, handelt een bestuursorgaan dat afwijkt van het CMP en hierbij nalaat de Minister te informeren in strijd met de wet. Dit kan via de Algemene wet bestuursrecht (Awb) leiden tot vernietiging van het genomen besluit, indien blijkt dat het besluit niet (voldoende) is onderbouwd.

Daarnaast kan indien nodig worden ingezet op interbestuurlijk toezicht.

Het vastleggen van specifieke consequenties voor het niet naleven van de verstrekingsverplichting zou niet in lijn zijn met de Wet revitalisering generiek toezicht. Kern van deze wet is dat in wetten waarin aan organen van provincies of gemeenten taken worden gegeven geen specifieke instrumenten voor interbestuurlijk toezicht worden opgenomen. Maar dat,

in geval dat interventie noodzakelijk is, wordt volstaan met de generieke instrumenten die zijn geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet. Te weten: indeplaatsstelling (indien een wettelijke taak niet of niet tijdig wordt uitgevoerd) of vernietiging door de Kroon (bij besluiten in strijd met het recht of het algemeen belang).

Raad van State

26 – PVV

De leden van de PVV-fractie zien dat er bij de bestaande regeling veel onduidelijkheid was wanneer er sprake is van een afwijking. Het blijft onduidelijk na de aanpassing of er nu voldoende helderheid is wanneer een verstrekingsverplichting vereist is. Hoe kan dit beter worden aangegeven?

Dit zal expliciet worden aangegeven in het CMP zelf. In het CMP wordt duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van een toetsingskader, aangezien deze altijd onder een apart kopje zijn vermeld. Bij deze toetsingskaders wordt tevens verwezen naar de verstrekingsverplichting en de afwijkingsprocedure. Daarnaast is de beschrijving van de afwijkingsprocedure aangepast om onduidelijkheden over de toepassing hiervan weg te nemen.

Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I, onderdeel D

27 – CU

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de Europese richtlijn gebruik wordt gemaakt van de term «afvalbeheerplannen». Om verwarring te voorkomen vinden deze leden het doorgaans wenselijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de Europese termen. Nu is er immers een expliciete verwijzing nodig naar de richtlijn nodig, terwijl eerder de termen ook daadwerkelijk overeenkwamen. Deze leden vragen de regering om toe te lichten waarom ze de noodzaak ziet om af te wijken van de Europese term. Tevens vragen deze leden of de regering dan ook voornemens is om zich in Europees verband in te zetten voor wijziging van de richtlijn, zodat ook in de richtlijn gesproken wordt van een «circulair materialenplan». Indien de regering dat niet van plan is, waarom niet?

De naam Landelijk Afvalbeheerplan volgt niet een-op-een uit de Europese verplichting voor het opstellen van «afvalbeheerplannen». Het Landelijk Afvalbeheerplan werd al in 2001 geïntroduceerd, de implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) volgde in 2011. Met het LAP wordt invulling gegeven aan de verplichting om afvalbeheerplannen op te stellen (artikel 28 Kra), maar het LAP omvat ook het afvalpreventieprogramma (artikel 29 Kra) en het beleid ter uitvoering van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Met de doorontwikkeling van het Landelijk Afvalbeheerplan naar een Circulair Materialenplan wordt de invulling nog breder dan de afvalbeheerplannen die de Kra voorschrijft. Met het CMP wordt ook aandacht geschonken aan de voorkant van de keten, dus de fasen voordat een materiaal afval wordt. Denk aan het ontwerp, de productie en het (her)gebruik van materialen en producten. Om bij deze ontwikkeling aan te sluiten is gekozen voor de nieuwe naam, Circulair Materialenplan. Gezien de bredere invulling van het CMP ten opzichte van de afvalbeheerplannen als bedoeld in de Kra,

zijn we niet voornemens ons in te zetten voor een naamswijziging in de richtlijn.

ARTIKEL II

28 – D66

De leden van de D66-fractie vragen waarom ervoor wordt gekozen om af te wijken van de reguliere momenten van inwerkingtreding van nieuwe wetgeving (1 januari en 1 juli).

Er wordt afgeweken van de reguliere momenten van inwerkingtreding (1 juli of 1 januari) om aan te kunnen sluiten bij de inwerkingtreding van het CMP. Het derde LAP loopt op 29 december 2025 af, daarom zal het CMP uiterlijk op 30 december 2025 in moeten gaan. Het streven is om het CMP al eerder in te laten gaan. Inwerkingtreding op 1 juli 2025 is echter niet haalbaar, omdat dan de reacties op de inspraakprocedure van het ontwerpCMP nog verwerkt worden. Inwerkingtreding op 1 januari is te laat, omdat het derde LAP dan al is afgelopen. Verlenging van het LAP is na 29 december 2025 niet meer mogelijk en op grond van artikel 28 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen dient er een afvalbeheerplan te zijn vastgesteld.

Overig

29 – D66

De leden van de D66-fractie vragen welke aanvullende verplichtingen er voor bestuursorganen volgen vanuit de CMP die eerder niet verplicht waren onder de LAP.

Er volgen vanuit het CMP geen aanvullende instrumentele verplichtingen voor bestuursorganen die onder het LAP nog niet verplicht waren, buiten mogelijk inhoudelijke wijzigingen. De wettelijke basis van het CMP blijft «rekening houden met».

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
C.A. Jansen