

Vergaderjaar 2025–2026

36 880

Wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, ter gedeeltelijke implementatie van een daaraan gerelateerde richtlijn

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 augustus 2025 en het nader rapport d.d. 6 januari 2026, 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 22 april 2025, nr. 2025000863, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 augustus 2025, nr. W17.25.00091/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2025, no. 2025000863, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ter uitvoering van Verordening (EU) 2024/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, ter gedeeltelijke implementatie van een daaraan gerelateerde richtlijn, ter aanvullende implementatie van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen en in verband met het opnemen van een grondslag voor de uitvoering van Verordening (EU) 2023/1542 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 inzake batterijen en afgedankte batterijen (Wet uitvoering EU-verordening overbrenging van afvalstoffen en implementatie enkele andere EU-rechtshandelingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft de implementatie van (onderdelen van) een viertal EU-rechtshandelingen: de herziene Europese verordening overbrenging afvalstoffen (hierna: herziene EVOA), de richtlijn milieucri-

minaliteit, richtlijn (EU) 2018/851 (wijziging van de kaderrichtlijn afvalstoffen), en de Batterijenverordening. Daartoe bevat het voorstel wijzigingen van de Wet milieubeheer en enkele andere wetten.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt, wat betreft de implementatie van de herziene EVOA, opmerkingen over de wijziging van de strafbaarstellingen in de Wet milieubeheer in verband met de vereisten van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, en de motivering voor de uitbreiding van strafbaarstellingen. Tevens maakt zij een opmerking over het ontbreken van overgangsrechtelijke bepalingen.

Wat betreft de Batterijenverordening maakt de Afdeling een opmerking over de motivering van de keuze om deze uit te voeren binnen het stelsel van de Wet milieubeheer.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en van het wetsvoorstel.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel betreft ten eerste de implementatie van de herziene EVOA.¹

Dit wetsvoorstel past verwijzingen aan en wijzigt artikel 10.60 Wet milieubeheer (Wm), dat overtredingen van bepaalde artikelen uit de herziene EVOA strafbaar stelt.² Eén van de wijzigingen van artikel 10.60 Wm (het verbod op illegale overbrengingen) voorziet in de gedeeltelijke implementatie van de richtlijn milieucriminaliteit.³ In verband hiermee past het wetsvoorstel ook de Wet op de economische delicten aan (WED).⁴

Tevens verruimt het wetsvoorstel de wettelijke grondslag in de Wm om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen in zoverre dat regels met betrekking tot producten tevens kunnen worden gesteld in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens of de zorg voor de veiligheid van producten.⁵ Hiermee implementeert het wetsvoorstel de Batterijenverordening binnen het stelsel van de Wm.⁶

Tot slot voorziet het wetsvoorstel in een aanvullende implementatie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.⁷

2. Strafbaarstellingen in artikel 10.60 van de Wet milieubeheer

a. Strafrechtelijke legaliteit

De EVOA is opgedeeld in verschillende titels waarvan het toepassingsbereik afhankelijk is van de bestemming en oorsprong van de afvalstoffen. Veel van de normstellingen die zijn opgenomen in één van deze titels worden via schakelbepalingen van overeenkomstige toepassing verklaard

¹ Verordening (EU) 2024/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1257/2013 (PbEU 2024, L 1157).

² Artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel.

³ Richtlijn (EU) 2024/1203 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (PbEU 2024, L 1203).

⁴ Artikel IV van het wetsvoorstel.

⁵ Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.

⁶ Verordening (EU) 2023/1542 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG en Verordening (EU) 2019/1020 (PbEU 2023, L 191).

⁷ Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PbEU 2018, L 150); artikel I onderdelen E, K en L, van het wetsvoorstel.

op overbrengingen die vallen onder een andere titel van de EVOA. Het betreft vooral (maar niet uitsluitend) de toepassing van bepalingen die zijn opgenomen in titel II inzake overbrengingen binnen de EU op andersoortige overbrengingen, zoals bijvoorbeeld de uitvoer van afvalstoffen naar derde landen.

In artikel 10.60 Wm is de strafbaarstelling van overtreding van bepalingen uit de EVOA opgenomen. Naast de concrete bepalingen waarvan overtreding strafbaar is, verwijst de huidige versie van het artikel naar de verschillende schakelbepalingen in de EVOA. De voorgestelde aanpassing van artikel 10.60 Wm schrapt die verwijzingen naar schakelbepalingen. In plaats daarvan bepaalt het wetsvoorstel dat de genoemde bepalingen in samenhang moeten worden gezien met de artikelen waarin de aangevoerde artikelen, of de titel waarin zij voorkomen, van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Aan de keuze voor de huidige formulering van artikel 10.60 Wm ligt de gedachte ten grondslag dat voldoende duidelijk moet zijn welke verbodsbepalingen strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.⁸ Dit gelet op het lex certa-beginsel, het uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel voortvloeiende bepaaldheidsgebod.⁹ De nu voorgestelde wijziging is volgens de toelichting ingegeven door een verbetering van de leesbaarheid van artikel 10.60 Wm.¹⁰ De toelichting gaat niet in op de vraag of op basis van de voorgestelde aanpassing voldoende voorzienbaar is welke handelingen onder welke omstandigheden tot strafbaarheid leiden.¹¹ Als gevolg van de voorgestelde formulering blijkt uit het artikel niet meer volledig welke overtredingen onder de strafbaarstelling vallen. Daartoe is het nodig de verscheidene bepalingen en de systematiek van de EVOA te raadplegen, evenals de tabellen die als bijlage bij de toelichting van dit wetsvoorstel zijn opgenomen.¹² De Afdeling begrijpt de wens om de leesbaarheid van de strafbaarstelling te verbeteren, maar wijst erop dat daarbij tevens rekening moet worden gehouden met de vereisten die voortvloeien uit het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Het wetsvoorstel doet dat momenteel onvoldoende.

De Afdeling adviseert het voorstel gelet op het voorgaande aan te passen.

In navolging van het advies van de Afdeling is het voorgestelde artikel 10.60 Wm aangepast en zijn verwijzingen naar de schakelbepalingen toegevoegd. Als gevolg van deze aanpassing van artikel 10.60 Wm is ook artikel 1a van de Wet op de economische delicten, waarin wordt verwezen naar artikel 10.60 Wm, aangepast. Naar aanleiding van deze aanpassingen van het wetsvoorstel zijn ook de relevante passages in de memorie van toelichting aangepast. Dit betreft § 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting, de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel L, en bijlage II. Bijlage III is komen te vervallen, omdat de inhoud daarvan naar bijlage II is verplaatst.

⁸ Kamerstukken II 2006/07, 30 987, nr. 3, p. 10 en 11.

⁹ Artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3, «Opsporing en strafrechtelijke handhaving».

¹¹ Zie hiervoor ook aanwijzing 5.44 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3, «Opsporing en strafrechtelijke handhaving» en bijlage 3 bij de memorie van toelichting.

b. Uitbreiding van het aantal overtredingen

Het wetsvoorstel bevat een uitbreiding van handelingen die verboden zijn op grond van artikel 10.60 Wm en die, op basis van de WED, strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd.

De uitbreiding van strafrechtelijk te handhaven normen wordt niet toegelicht. Wel wordt vermeld dat bepaalde verplichtingen ook al waren opgenomen in de huidige versie van de EVOA, en nu alsnog is gekozen voor strafbaarstelling.¹³ Het is van belang om te motiveren waarom het noodzakelijk en passend wordt geacht om bepaalde normen strafrechtelijk te handhaven. Die motivering zou ook aandacht moeten besteden aan de vraag welke tekortkomingen worden ondervonden bij de handhaving van deze normen en de wijze waarop strafrechtelijke handhaving daarvoor een oplossing biedt.

De Afdeling adviseert de uitbreiding van de strafbaarstelling te motiveren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn de normen die op grond van het wetsvoorstel strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd nogmaals gezien. Dit heeft geleid tot een kleine aanpassing van het voorgestelde artikel 10.60 Wm. De verwijzingen naar de artikelen 22, tweede lid, en 25, tweede lid, van de nieuwe EVOA zijn geschrapt, omdat bestuursrechtelijke handhaving van de daarin neergelegde normen naar zijn aard meer voor de hand ligt dan strafrechtelijke handhaving. Dit is in lijn met de huidige handhavingspraktijk. Naar aanleiding van deze aanpassing van het wetsvoorstel zijn ook de relevante passages in de memorie van toelichting aangepast. Dit betreft § 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel L.

3. Overgangsrecht EVOA

Het merendeel van de bepalingen van de herziene EVOA is van toepassing vanaf 21 mei 2026.¹⁴ De beoogde inwerkingtredingsdatum van de in het wetsvoorstel voorziene wijzigingen zal, wat betreft de implementatie van de verordening, op deze datum worden afgestemd. De bepalingen van de vorige versie van de EVOA blijven in beginsel van toepassing tot 21 mei 2026. Er is geen overgangsrecht opgenomen omdat de verordening daar zelf in voorziet, aldus de toelichting.¹⁵

De verordening bepaalt dat de vorige versie van de EVOA van toepassing blijft op overbrengingen waarvoor de bevoegde autoriteit voor 21 mei 2026 een ontvangstbevestiging heeft gegeven.¹⁶ De nationale wetgeving dient er rekening mee te houden dat de vorige versie van de EVOA van toepassing blijft in bepaalde gevallen. Dat is niet het geval op basis van het wetsvoorstel.

Zo is er geen voorziening getroffen waarmee de Minister van Infrastructuur en Waterstaat na 21 mei 2026 (ook) de bevoegde autoriteit blijft in de zin van de vorige versie van de EVOA, hetgeen van belang is voor de uitoefening van daarop gebaseerde bevoegdheden. De voorgestelde wijziging van artikel 10.60 Wm heeft tot gevolg dat vanaf 21 mei 2026 er

¹³ De toelichting noemt de overtreding van de terugnameplicht bij een illegale overbrenging, of een overbrenging die niet is voltooid. Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3, «Opsporing en strafrechtelijke handhaving».

¹⁴ Artikel 86, tweede lid, van de herziene EVOA.

¹⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9, «Inwerkingtreding en overgangsrecht».

¹⁶ Artikel 85, derde lid, van de herziene EVOA.

geen verbodsbepalingen meer zijn opgenomen in de Wm die kunnen worden toegepast op overtredingen van de vorige versie van de EVOA. Ook heeft de aanpassing van de verwijzing naar de EVOA in de Wm tot gevolg dat enkel wordt voorzien in bepaalde handhavingsbevoegdheden voor zover het de herziene EVOA betreft.¹⁷

De Afdeling adviseert aan het wetsvoorstel overgangsrechtelijke bepalingen toe te voegen.

In navolging van het advies van de Afdeling is een overgangsrechtelijke bepaling toegevoegd aan het wetsvoorstel. Naar aanleiding van deze aanpassing van het wetsvoorstel zijn ook de relevante passages in de memorie van toelichting aangepast. Dit betreft hoofdstuk 9 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel V.

4. Implementatie Batterijenverordening

Het voorstel maakt het mogelijk om de Batterijenverordening uit te voeren binnen het stelsel van de Wm. Daartoe voorziet het voorstel in een verbreding van de grondslag in het huidige artikel 9.5.2, eerste lid, Wm om bij algemene maatregel van bestuur productregels te stellen. Op dit moment bepaalt voornoemd artikellid dat productregels kunnen worden gesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Het voorstel voegt daaraan toe dat productregels mede kunnen worden gesteld in het belang van de bescherming van de gezondheid van de mens of de zorg voor de veiligheid van producten.

Regels over productveiligheid kunnen ook worden gesteld op grond van artikel 13 van de Warenwet.¹⁸ In de Batterijenverordening zijn de voorschriften ter bescherming van het milieu, de gezondheid van de mens, en de productveiligheid echter dusdanig met elkaar verweven, dat zij niet zijn op te splitsen in een op de Wm te baseren onderdeel en een op de Warenwet te baseren onderdeel, zo beschrijft de toelichting. Vanwege de onwenselijkheid van een dubbele wettelijke grondslag, is ervoor gekozen deze voorschriften uitsluitend op basis van de Wm uit te voeren.¹⁹

De toelichting bespreekt uitsluitend de mogelijkheid de verordening uit te voeren in regelgeving op basis van de Wm. De mogelijkheid om de verordening uit te voeren binnen het wettelijk systeem van de Warenwet blijft onbesproken. Die laatste mogelijkheid verdient bespreking en afweging, omdat de Batterijenverordening vooral tot doel heeft verplichtingen en vereisten voor batterijen te harmoniseren, ter bescherming van de interne markt. Aanvullend daarop stelt de verordening milieuvoorschriften over het beheer van afgedankte batterijen.²⁰ Gezien het doel van de Batterijenverordening behoeft de mogelijkheid deze in warenwetgeving uit te voeren dan ook nadere aandacht.

¹⁷ Zie artikel 18.1a, eerste lid, Wm.

¹⁸ Artikel 13, eerste lid, van de Warenwet bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van een met betrekking tot waren tot stand gekomen bindend besluit van de Europese Unie dat betrekking heeft op een van de in artikel 3, eerste lid, bedoelde belangen alsmede het bijkomende belang van de bescherming van het milieu.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6, «Opname van een aanvullende wettelijke grondslag voor de uitvoering van de Batterijenverordening».

²⁰ Dat de Batterijenverordening zich primair richt op verplichtingen en eisen voor batterijen blijkt onder meer uit de grondslag van de verordening (met name artikel 114 VWEU (interne markt) en met betrekking tot hoofdstuk VIII, artikel 192, lid 1 VWEU (milieu)), en de doelomschrijving in de artikelen 1 en 2 van de verordening en overweging 2 van de considerans.

Bij deze nadere afweging is onder meer relevant welk handhavingsregime het meest passend is bij de aard van de voorschriften in de Batterijenverordening. In tegenstelling tot de Wm biedt de Warenwet een grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Beide wetten kunnen strafrechtelijk worden gehandhaafd via de WED. Hoe dit verschil in bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten in de praktijk uitpakt, wordt in de toelichting niet besproken. Op basis van het wetsvoorstel kan een verschil ontstaan tussen de handhaving van productregels onder de Warenwet en de handhaving van productregels ter uitvoering van de Batterijenverordening, terwijl die regels vaak beide een grondslag hebben in het Unierecht en naar inhoud zeer vergelijkbaar zijn.²¹

De Afdeling merkt op dat uitvoering in de Warenwet of de Wm niet de enige opties zijn. Een meer gedifferentieerde oplossing, waarbij de Warenwet bijvoorbeeld een restfunctie heeft ten opzichte van de Wm, of de Wm ten opzichte van de Warenwet, is ook mogelijk. Voor zover dan sprake zou zijn van een dubbele wettelijke grondslag, ziet de Afdeling dat niet op voorhand als een belemmering.

Als de keuze blijft bij uitvoering van de productregels in uitsluitend de Wm zonder restfunctie voor de Warenwet, dan is van belang toe te lichten of sprake is van een bredere wens om Europese productvoorschriften in milieuwet- en regelgeving te implementeren, en als dat het geval is, wat de redenen daarvoor zijn.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een nadere afweging over de wetgeving die, mede gezien het bijbehorende handhavingsregime, het meest geschikt is om de Batterijenverordening uit te voeren en zo nodig het voorstel hierop aan te passen.

Anders dan de Afdeling aangeeft, is naar het oordeel van het kabinet het doel van de Batterijenverordening niet de bescherming van de interne markt. De doelstellingen van de verordening zijn vastgelegd in artikel 2 en zijn «het bijdragen tot de efficiënte werking van de interne markt en tegelijkertijd het voorkomen en beperken van de nadelige effecten van batterijen voor het milieu, en het beschermen van het milieu en de menselijke gezondheid». Deze doelstellingen worden nagestreefd door de nadelige effecten van het ontstaan en het beheer van afgedankte batterijen te voorkomen en te beperken. Dit wordt nader toegelicht in overweging 12, waarin onder meer staat dat een hoog niveau van milieubescherming in acht wordt genomen. In overweging 3 wordt daarnaast gewezen op de noodzaak om de impact van het gebruik van hulpbronnen en de hulpbronnenefficiëntie te verbeteren en op het cruciale belang van de maatregelen voor de transitie naar een circulaire en klimaatneutrale economie en een gifvrij milieu, en voor het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de Europese Unie op de lange termijn. In overweging 21 wordt verder de samenhang beschreven met het tegengaan van verontreiniging van lucht, water en bodem en de «strategie voor duurzame chemische stoffen – op weg naar een gifvrij milieu».

In het belang van de efficiënte werking van de interne markt zijn de Europese regels opgenomen in een Europese verordening in plaats van in een Europese richtlijn en is er voor gekozen de verordening (met uitzondering van hoofdstuk VIII) te baseren op artikel 114 VWEU. Als gevolg hiervan gelden voor de gehele interne markt dezelfde verplicht-

²¹ Zie bijvoorbeeld de etiketterings-, markerings- en informatievereisten in hoofdstuk III van de Batterijenverordening en de toegankelijkheidsvoorschriften in hoofdstuk 2 van de Warenwet.

tingen en vereisten uit de verordening en is er geen ruimte voor de lidstaten om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen.

Dat één van de doelstellingen van de Batterijenverordening de efficiënte werking van de interne markt betreft, geeft op zichzelf geen aanleiding om de uitvoering van de Batterijenverordening op de Warenwet te baseren. De Warenwet richt zich immers primair op de bescherming van de gezondheid en veiligheid van consumenten. Voor het kabinet geeft de nadruk die de verordening en de maatregelen daarin leggen op de bescherming van het milieu de doorslag om te kiezen voor de Wm als rechtsbasis.

De door de Afdeling geschetste optie om te werken met een restfunctie voor de Warenwet ten opzichte van de Wm of andersom is naar het oordeel van het kabinet niet werkbaar. Door het verschil in handhavingsregime tussen de Wm en de Warenwet zal dit zowel voor de degenen die met het toezicht op de naleving of de handhaving zijn belast als voor burgers en bedrijven onnodige onduidelijkheid en onzekerheid creëren. In de memorie van toelichting is dit aan de hand van een concreet voorbeeld verduidelijkt.

In navolging van het advies van de Afdeling is voorts in de memorie van toelichting nader onderbouwd waarom de Wet milieubeheer het meest geschikt is om als basis te dienen voor de uitvoering van de Batterijenverordening. Daarbij wordt ook nader ingegaan op het wettelijke systeem van de Warenwet.

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 een tweetal verwijzingen naar de oude EVOA in de Wet belastingen op milieugrondslag te actualiseren (zie artikel III, onderdelen B en C). De actualisatie van deze verwijzingen was onverhoopt nog niet meegenomen in het wetsvoorstel. Tot slot zijn enkele redactionele aanpassingen doorgevoerd in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen