STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 40137
26 november 2025

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart 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, tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan en het nader invulling geven aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen

Nader Rapport

IENW/BSK-2025/248134
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart 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, tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan en het nader invulling geven aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juli 2025, nr. 2025001687, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 september 2025, nr. W17.25.00205/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,
A.A. Aartsen.

Advies Raad van State

No. W17.25.00156/IV
's-Gravenhage, 17 september 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2025, no.2025001687, 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 ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart 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, tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan en het nader invulling geven aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

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

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart 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, tot wijziging van het begrip landelijk afvalbeheerplan in circulair materialenplan en het nader invulling geven aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen [KetenID WGK026744]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 17 juli 2025, nr. IenW/BSK-2025/120721, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 4.3, eerste lid, 5.18, eerste lid, 5.34, tweede lid, 5.38, derde lid, 5.39, aanhef en onder a, 5.40, tweede lid, aanhef en onder a, en 16.139, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 39g, derde lid, van de Binnenvaartwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 17 september 2025, nr. W17.25.00205/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, 3 november 2025 nr. IenW/BSK-2025/248134, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.39, eerste lid, onder e, wordt ‘Landelijk afvalbeheerplan’ vervangen door ‘circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer,’.

B

In bijlage II wordt in de beschrijving bij de categorieën 110, 111, 112A en 112B ‘Landelijk afvalbeheerplan’ vervangen door ‘circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer’.

ARTIKEL II

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 8.9, tweede lid, komt te luiden:

2. Op de beoordeling van de aanvraag zijn de artikelen 10.14, eerste en tweede lid, en 10.29a van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing.

B

Aan artikel 8.29 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij de toepassing van het eerste lid, aanhef en onder b, wordt rekening gehouden met:
   a. het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer; of
   b. de voorkeursvolgorde, aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5 van die wet.

C

In artikel 8.98, tweede lid, wordt ‘het afvalbeheerplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer’ vervangen door ‘het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer’ en

wordt ‘in het afvalbeheerplan’ vervangen door ‘in het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer’.

D

In artikel 8.99, tweede lid, onder b, wordt ‘afvalbeheerplan’ vervangen door ‘circulair materialenplan’.

E

Aan artikel 8.102 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Bij de toepassing van het eerste lid, aanhef en onder a, wordt rekening gehouden met:
   a. het circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer; of
   b. de voorkeursvolgorde, aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5 van die wet.

ARTIKEL III

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan afdeling 10.5 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 10.20a (informatie maatwerkvoorschrift milieubelastende activiteit bij afwijking circulair materialenplan)

Het bevoegd gezag dat in een ontwerpbesluit of besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit afwijkt van het geldende circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer, verstrekt aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat een afschrift van dat ontwerpbesluit of besluit binnen een week na de dag waarop:
a. het ontwerpbesluit op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd; of
b. het besluit is bekendgemaakt.

B

In het opschrift van artikel 10.22 wordt na ‘milieubelastende activiteit’ ingevoegd ‘bij mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het milieu voor een andere staat’.

C

Na artikel 10.22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 10.22a0 (informatie omgevingsvergunning milieubelastende activiteit bij afwijking circulair materialenplan)

Het bevoegd gezag dat bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit bij de toepassing van artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving in een ontwerpbesluit of besluit afwijkt van het geldende circulair materialenplan, bedoeld in artikel 10.3 van de Wet milieubeheer, verstrekt aan Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat een afschrift van dat ontwerpbesluit of besluit binnen een week na de dag waarop:
a. het ontwerpbesluit op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd; of
b. het besluit is bekendgemaakt.

ARTIKEL IV

In artikel 89 van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart wordt ‘afvalbeheersplan’ vervangen door ‘circulair materialenplan’.

ARTIKEL V

Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het met artikel

III, onderdelen A en C, van dit besluit geïntroduceerde artikelen 10.20a en 10.22a0 van het Omgevingsbesluit in de praktijk.

ARTIKEL VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Vanwege de Rijksbrede ambitie[1] om in 2050 volledig circulair te zijn, wordt het landelijk afvalbeheerplan steeds meer ingezet voor de bevordering van een circulaire economie. Om aan deze ontwikkeling bij te dragen is met de Wet tot 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: de wijzigingswet) een aantal wijzigingen in titel 10.2 van de Wet milieubeheer (Wm)en in de in artikel 1.1 van die wet opgenomen definities doorgevoerd.

Het betreft de volgende twee wijzigingen:
– Het landelijk afvalbeheerplan (LAP) is voorzien van een nieuwe naam, namelijk het circulair materialenplan (CMP). De benaming van het plan sluit daardoor beter aan bij de transitie naar een circulaire economie. Om deze reden wordt in de Wm de term ‘afvalbeheerplan’ steeds vervangen door ‘circulair materialenplan’.
– In de Wm is daarnaast de verplichting voor het bestuursorgaan verankerd tot het verstrekken van een afschrift aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister) als er wordt afgeweken van het CMP. Door deze bij wet geregelde ‘verstrekkingsverplichting’ dienen bestuursorganen die bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening moeten houden met het CMP, en hiervan wensen af te wijken, de minister hierover te informeren. Zo ontstaat er inzicht in de vraag wanneer en waarom er wordt afgeweken van het CMP. Voor de minister is dit van belang in het kader van de beleidsvorming ten behoeve van de ontwikkeling van een circulaire economie.

Met dit wijzigingsbesluit wordt de naamswijziging ook in lagere regelgeving geregeld, waardoor ook hier correct wordt verwezen naar het CMP in plaats van de oude naam.

Daarnaast is dit wijzigingsbesluit van belang, omdat met de wijzigingswet de verstrekkingsverplichting nog niet is vastgelegd voor alle taken of bevoegdheden waar het CMP zijn doorwerking in vindt. Met dit wijzigingsbesluit wordt het naleven van de verstrekkingsverplichting ook verplicht als er wordt afgeweken van het geldende CMP bij:
– de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit;
– een besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit.

Voor andere taken en bevoegdheden waarbij een bestuursorgaan rekening moet houden met het CMP en waarbij het bestuursorgaan afwijkt van het geldende CMP, is de verstrekkingsverplichting op grond van artikel 10.14, vierde lid, van de Wm van toepassing.

Tot slot wordt met dit wijzigingsbesluit nadere invulling gegeven aan het begrip ‘doelmatig beheer van afvalstoffen’ zoals dit reeds staat opgenomen in de artikelen 8.29 en 8.102 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De invulling van het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen is vergelijkbaar met de overeenkomstige begripsbepaling in artikel 1.1 van de Wm.

2. Hoofdlijnen van het besluit

Het CMP is in beginsel geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in het handelen van een bestuursorgaan dat krachtens de Wm, de artikelen 4.1, of 4.5 van de Omgevingswet of artikel 8.9, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een taak of bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen uitoefent. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen en het opstellen van lokale regelgeving op het gebied van afvalstoffen.

Op grond van artikel 10.14 Wm moet ieder bestuursorgaan rekening houden met het geldende afvalbeheerplan. Dit betekent dat zij in het algemeen het CMP dienen te volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, mits zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het CMP. De doorwerking van artikel 10.14 van de Wm beperkt zich tot het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens de Wm of tot het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, voor zover de taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen. Artikel 4.1 van de Omgevingswet biedt de grondslag voor regels over activiteiten in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

Daarnaast is de doorwerking van het CMP bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geregeld in artikel 8.9, tweede lid, van het Bkl. Artikel

[1] Rijksbrede programma Circulair Economie van 14 september 2016, bijlage 1 bij *Kamerstukken II*, 2015/16, 32 852, nr. 33.

8.9, tweede lid, van het Bkl bevat (net als artikel 10.14 van de Wm) de instructieregel van 'rekening houden met'. Voor zover een taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen, moet het bevoegd gezag de normen uit het CMP als zwaarwegende normen meenemen in de besluitvorming. Afwijken van het CMP is alleen toegestaan als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft en het bestuursorgaan moet dit dan ook goed motiveren.

De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, waaronder artikel 8.9 Bkl, zijn op grond van artikel 2.13, vijfde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing op het stellen van een maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit. Indien met een maatwerkvoorschrift in een concreet geval wordt afgeweken van algemene regels, dient het bestuursorgaan bij het stellen van een maatwerkvoorschrift met betrekking tot afvalstoffen rekening te houden met het CMP.

Tot slot is de doorwerking van het CMP geregeld via het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen'. In artikel 1.1 Wm is een toelichting op dit begrip opgenomen waaruit volgt dat er voor een doelmatig beheer van afvalstoffen rekening moet worden gehouden met het CMP. Op grond van de artikelen 8.29 en 8.102 van het Bkl kunnen weliswaar voorschriften worden gesteld voor een doelmatig beheer van afvalstoffen, of kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden ingetrokken, maar er werd vooralsnog geen duiding gegeven aan dit begrip. In deze wijzigings-amvb is aan het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen invulling gegeven die vergelijkbaar is met de overeenkomstige begripsbepaling in artikel 1.1 van de Wm.

2.1 Probleembeschrijving

2.1.1 Wijziging van landelijk afvalbeheerplan in CMP

Met de wijzigingswet is de benaming van het 'landelijk afvalbeheerplan' in de Wm vervangen door 'circulair materialenplan'. Deze naamswijziging was noodzakelijk omdat het plan dusdanig is ontwikkeld dat de focus breder is dan goed afvalbeheer. Hoewel het LAP in beginsel alle handelingen met afvalstoffen in de hele keten omvatte, lag het zwaartepunt bij goed afvalbeheer. Circulaire economie vereist echter meer dan goed afvalbeheer. Er dienen stappen gezet te worden in de hele keten, van duurzaam grondstoffengebruik tot aan een doelmatig en veilig beheer van afvalstoffen, waarbij het voor een transitie naar een circulaire economie noodzakelijk is om in te zetten op de hogere treden van de r-ladder[2]. In de ontwikkeling van het plan is een omslagpunt bereikt waarbij niet langer meer gesproken wordt van een 'landelijk afvalbeheerplan', maar van een 'circulair materialenplan'.

Met de wijzigingswet is de naamswijziging alleen doorgevoerd voor de Wm. Ten behoeve van de omschakeling van het LAP naar het CMP is het van belang dat ook in lagere regelgeving de naamswijziging wordt doorgevoerd.

2.1.2 Gebrek aan informatie over afwijken CMP

In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet is beschreven dat er ten tijde van het LAP een gebrek was aan informatie over het afwijken van het LAP door bestuursorganen. Onduidelijk is of bestuursorganen afweken van het in het LAP geschreven beleid en daarmee de ambitie van het bereiken van een circulaire economie belemmerden. Dit kwam door de combinatie van een in het LAP opgenomen afwijkingsprocedure en de toepassing door bestuursorganen van 'rekening houden met' het LAP. Hierdoor waren bestuursorganen niet verplicht om deze afwijkingsprocedure te volgen. Ook bestond onduidelijkheid over wanneer er sprake was van afwijken van het LAP, waarbij de afwijkingsprocedure gevolgd diende te worden. Deze onduidelijkheid, in combinatie met een te vrijblijvende afwijkingsprocedure, heeft ervoor gezorgd dat de afwijkingsprocedure nauwelijks werd gebruikt. In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet is ook beschreven dat de oplossing voor het gebrek aan informatie is gevonden in het creëren van een wettelijk geregelde verstrekkingsverplichting. Hiermee wordt aan de minister informatie gegeven over de gevallen waarin ervoor is gekozen om af te wijken van het CMP. Zo ontstaat kennis over of en wanneer er wordt afgeweken, maar ook over de motivatie voor het afwijken.

De verstrekkingsverplichting die in artikel 10.14, vierde lid, van de Wm geregeld is, dient in alle situaties waarin rekening moet worden gehouden met het CMP en wanneer wordt afgeweken van de

[2] De R-strategieën worden veelal weergegeven in de vorm van een ladder, waarbij de vuistregel is dat een strategie die hoger op de ladder staat over het algemeen meer grondstoffen bespaart en daardoor meer druk op het milieu voorkomt. Zie voor meer informatie: Planbureau voor de Leefomgeving, *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021* (rapport), bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 852, nr. 138.

toetsingskaders van het CMP van toepassing te zijn. Echter is dat met enkel de wijzigingswet nog niet geregeld. Dat komt doordat de doorwerking van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en het maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit niet via artikel 10.14 van de Wm geregeld is maar via de besluiten op grond van de Omgevingswet.

2.1.3 Gebrek aan invulling van 'doelmatig beheer van afvalstoffen'

In het Bkl komt het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen voor in de artikelen 8.29 en 8.102. In deze bepalingen is echter geen invulling aan dit begrip gegeven. In artikel 1.1 van de Wm is voor doelmatig beheer van afvalstoffen wel een begripsbepaling opgenomen. Uit de toelichting bij de regelgeving valt op te maken dat onder de Omgevingswet, bij het opstellen van regels over afval, het LAP leidend is geweest om een invulling te geven aan een doelmatig beheer van afvalstoffen. Dat het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen niet wordt verduidelijkt in de genoemde artikelen van het Bkl kan zorgen voor verschillende, eventueel onjuiste, invulling van wat met doelmatig beheer van afvalstoffen bedoeld wordt. Ook kan dit er toe leiden dat er geen rekening wordt gehouden met het CMP bij toepassen van deze artikelen, terwijl dit wel is beoogd.

2.2 Probleemaanpak en instrumentkeuze

2.2.1 Correcte verwijzing in de amvb's naar CMP

Een correcte verwijzing in zowel de wet als ook de betreffende amvb's van 'afvalbeheerplan' naar 'circulair materialenplan', zorgt ervoor dat niet langer het LAP, maar het CMP het kader wordt waar bestuursorganen bij het uitoefenen van hun bevoegdheden rekening mee moeten gaan houden.

2.2.2 Wettelijk geregelde verstrekkingsverplichting

Door de verstrekkingsverplichting van het ontwerpbesluit (in geval van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure) of van het besluit (bij bekendmaking in andere gevallen) bij afwijken van het CMP, zal het bestuursorgaan de minister duidelijkheid moeten geven over wanneer het afwijkt van het CMP en hoe er aan de afwijking invulling wordt gegeven.

De verstrekkingsverplichting die met de wijzigingswet in artikel 10.14, vierde lid, van de Wm geregeld is, dient ook op de omgevingsvergunning en het maatwerkvoorschrift van toepassing te zijn. De verstrekkingsverplichting wordt met dit wijzigingsbesluit daarom als vereiste geregeld voor:
- de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning in paragraaf 8.5.1.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- een besluit tot het stellen van een maatwerkvoorschrift als de betreffende algemene regels een maatwerkvoorschrift mogelijk maken.

Zo geldt de verplichting in *alle* gevallen wanneer er rekening moet worden gehouden met het CMP en wordt afgeweken van de toetsingskaders in het CMP. Daarmee wordt de onduidelijke situatie weggenomen, zoals in het LAP over de toepassing van de afwijkingsprocedure bestond.

2.2.3 Verduidelijking van 'doelmatig beheer van afvalstoffen'

In de Wm staan (doelmatigheids)elementen van het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen genoemd. Eén van die elementen is de afvalhiërarchie voor afvalstoffen. De afvalhiërarchie geeft een voorkeursvolgorde aan voor omgaan met afvalstoffen: preventie, voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere nuttige toepassing (waaronder energieterugwinning) en veilige verwijdering.

De invulling van het begrip doelmatig beheer van afvalstoffen en daarbij horende doelmatigheidselementen krijgt primair vorm in het CMP. In het CMP wordt aangegeven op welke wijze voor de verschillende afvalstromen aan de diverse doelmatigheidselementen moet worden voldaan. Zo komt de afvalhiërarchie als doelmatigheidselement in het CMP terug als de zogenoemde 'minimumstandaard'. Deze minimumstandaard is een nadere specificatie van de afvalhiërarchie en geeft aan wat de ondergrens van verwerking voor een specifieke afvalstof is.

Bij het opstellen van regels over afval onder de Omgevingswet is het LAP leidend geweest om een invulling te geven aan een doelmatig beheer van afvalstoffen.
Er is daarom aan de artikelen 8.29 en 8.102 van het Bkl een invulling aan het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen' gegeven. Deze verduidelijking betekent net als in de begripsbepaling van doelmatig beheer van afvalstoffen in artikel 1.1 van de Wm dat het bestuursorgaan rekening moet houden met geldende CMP. Als het CMP niet voldoende duidelijkheid biedt, dan betekent doelmatig beheer van afvalstoffen dat de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wm en de criteria uit artikel 10.5 van de Wm moeten worden aangehouden.

3. Verhouding tot hoger recht

In het CMP wordt uitvoering gegeven aan verschillende Europeesrechtelijke verplichtingen die volgen uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het opstellen van afvalbeheerplannen is een Europeesrechtelijke verplichting die volgt uit artikel 28 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Ingevolge dit artikel moeten de bevoegde (door de lidstaten daartoe aangewezen) instanties een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen opstellen. Om aan deze Europeesrechtelijke verplichting te blijven voldoen, omvat het circulair materialenplan in ieder geval ook het afvalbeheerplan met hierin de onderwerpen die in een zodanig plan moeten worden opgenomen.

Op grond van artikel 10.7 Wm omvat het afvalbeheerplan momenteel ook de afvalpreventieprogramma's, bedoeld in artikel 29 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Het CMP bevat naast een onderdeel afvalbeheerplan ook een onderdeel afvalpreventieprogramma.

Tot slot bevat het CMP, in het onderdeel afvalbeheerplan, een beschrijving van het beleid ter uitvoering van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) (artikel 10.7 Wm). Deze beschrijving is van belang om een goede uitvoering van de EVOA mogelijk te maken. Zo kan de minister ingevolge de EVOA bezwaar maken tegen de overbrenging van afvalstoffen op grond van onder meer het afvalbeheerplan.

4. Gevolgen

4.1 Gevolgen naamswijziging

In de memorie van toelichting bij de wijzigingswet is toegelicht dat er geen directe gevolgen worden voorzien bij het wijzigen van de term 'afvalbeheerplan' in 'circulair materialenplan'. Het CMP wordt breder ingestoken dan het LAP, maar met name in de onderdelen van het CMP die geen juridische doorwerking hebben. Doordat het op het moment nog geen uitbreiding van de juridische doorwerking betreft worden geen directe gevolgen voorzien bij de naamswijziging.

4.2 Gevolgen verstrekkingsverplichting

De gevolgen van de juridische verankering van de verstrekkingsverplichting worden in de memorie van toelichting bij de wijzigingswet ook beschreven. Het zorgt er in ieder geval voor dat een bestuursorgaan dat in de uitoefening van een taak of bevoegdheid afwijkt van het CMP de minister hierover zal moeten informeren. Dit geeft de minister bij de verstrekkingsverplichting bij een ontwerpbesluit de mogelijkheid om het bestuursorgaan van een zienswijze te voorzien over hoe het CMP toegepast dient te worden. Een zienswijze van de minister kan van invloed zijn op het besluit van het bestuursorgaan om af te wijken van het CMP. Ook komt de verstrekkingsverplichting de rechtszekerheid ten goede doordat de minister voor een vergelijkbare casus op vergelijkbare wijze zal kunnen handelen. Tot slot biedt een wettelijk geregelde verstrekkingsverplichting de mogelijkheid aan de minister om actie te ondernemen als het bevoegd gezag van het beleid uit het CMP wenst af te wijken en dit echt niet wenselijk is. Dit alles kan leiden tot een beter overwogen besluit dat bij kan dragen aan het bereiken van een circulaire economie. Bovendien leidt het tot een beter inzicht wanneer wordt afgeweken van het CMP. Dit inzicht kan vervolgens gebruikt worden voor een verdere ontwikkeling en realisering van het CMP ten behoeve van een circulaire economie.

Uit de verstrekkingsverplichting, waarbij de in het CMP beschreven procedure gevolgd dient te worden, zullen voor de bestuursorganen geen andere administratieve lasten voortvloeien dan die nu al voortvloeien uit de afwijkingsprocedure in het LAP. Bij deze afwijkingsprocedure waren deze administratieve lasten al beperkt, omdat afwijken van het LAP in beginsel moet worden gezien als een uitzonderlijke situatie die niet vaak voor komt.

4.3 Gevolgen verduidelijking begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen'

Met een verduidelijking van het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen' wordt gestreefd naar een correcte en uniforme invulling van dit begrip door bevoegd gezag. Een verduidelijking van wat er bedoeld wordt met doelmatig beheer van afvalstoffen zorgt ervoor dat bevoegd gezag direct weet dat ze hier ook rekening moeten houden met het CMP, of met de voorkeursvolgorde in artikel 10.4 van de Wm en de criteria uit artikel 10.5 van de Wm.

4.4 Gevolgen voor bedrijven

De gevolgen voor bedrijven zijn bepaald door middel van de bedrijfseffectentoets (BET) die Rijksbreed

als onderdeel van het Beleidskompas wordt toegepast.[3] In de BET is gekeken naar de 'geraakte doelgroep', 'regeldrukeffecten', 'innovatie-effecten' en 'markteffecten'.

De doelgroep met betrekking tot het bedrijfsleven waarop het CMP van toepassing is bestaat uit een brede variatie aan bedrijven vanwege de uiteenlopende bevoegdheden van de overheid ten aanzien van het afvalbeheer. Er zijn bedrijven waar afval vrijkomt, bedrijven die alleen afval in-/verkopen, en de bedrijven die zich bezighouden met het verwerken van afvalstoffen die te maken hebben met afvalbeheer. Dit betreft onder andere: afvalverwerkende bedrijven, recyclingbedrijven, bouw, maakindustrie, chemische industrie, voedingsindustrie, landbouw. Volgens gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geldend voor eind 2022 telden de sectoren chemische industrie, maakindustrie, voedingsindustrie, waterbedrijven- en afvalbeheer, landbouw en bouw tezamen ruim 400.000 bedrijven. Oftewel het aantal bedrijven is van zeer grote omvang. Deze bedrijven worden echter niet direct door dit wijzigingsbesluit geraakt. De verantwoordelijkheid om te voldoen aan de verstrekkingsverplichting ligt bij het bestuursorgaan, niet bij de bedrijven.

De regeldruk voor bedrijven blijft onveranderd. De te volgen procedure blijft op hoofdlijnen hetzelfde als die in het LAP, met als wijziging dat de verplichting om de minister te informeren een wettelijke grondslag krijgt. Verder blijven de handelingen voor bedrijven als gevolg van dit besluit gelijk in vergelijking met een aanvraag waarbij er niet wordt afgeweken van het CMP. De wettelijk geregelde verstrekkingsverplichting heeft geen aanvullende gegevensleveringsvereisten voor de bedrijven. De informatie die de bedrijven moeten verstrekken blijft gelijk aan de gegevens die voor de vergunning-aanvraag worden gevraagd. De hoofdlijnen van de afwijkingsprocedure, die hetzelfde blijven, stonden reeds uitgewerkt in het LAP. Voor het CMP zijn de details van de procedure geëvalueerd. Daarbij is de mogelijkheid bekeken om deze details te verduidelijken en te vereenvoudigen. Hierbij is er op gelet dat dit niet voor extra regeldruk zorgt, voor zowel de bestuursorganen als bedrijven.

Bij deze wijziging zijn ook geen gevolgen te onderscheiden op de onderdelen 'innovatie-effecten' en 'markteffecten'. Het wettelijk verankeren van de verstrekkingsverplichting kan er voor zorgen dat de afwijkingsprocedure vaker door bestuursorganen wordt ingezet, maar dit zorgt alleen voor een verschil in handelingen voor de bestuursorganen en niet voor de bedrijven.

4.5 Financiële gevolgen

Dit besluit brengt geen financiële gevolgen met zich mee. Het besluit sluit aan op de wijzigingswet. De wijzigingswet en dit besluit voorzien in aanpassing van terminologie en de verankering in regelgeving van een verstrekkingsverplichting voor bestuursorganen die afwijken van het CMP. Indien uitvoering wordt gegeven aan de verstrekkingsverplichting is de verwachting dat dit geen noemenswaardige budgettaire of andere financiële gevolgen heeft, anders dan die al van toepassing waren op de bestaande situatie onder de afwijkingsprocedure van het LAP.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De uitvoering van de procedure voor de verstrekkingsverplichting zal op hoofdlijnen gelijk blijven aan de al bestaande afwijkingsprocedure uit het LAP. De verstrekkingsverplichting vereist dat bestuursorganen bij de voorbereiding van een besluit, waarbij wordt afgeweken van het CMP, zorg dragen dat de minister hierover wordt geïnformeerd. Van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat het inspanningen verricht om de minister te informeren indien ervoor wordt gekozen om van de zwaarwegende normen van het CMP af te wijken.

In de gevallen waarin beroep mogelijk is (bijvoorbeeld in geval van het verlenen van een vergunning) besluit de minister of het definitieve besluit een reden is om beroep in te stellen tegen het besluit van het bestuursorgaan voor het niet (voldoende) onderbouwd afwijken van het CMP.

Als een bestuursorgaan nalaat de minister te informeren over een besluit dat afwijkt van het CMP, kan indien nodig worden ingezet op interbestuurlijk toezicht.

6. Advies en consultatie

Over dit wijzigingsbesluit is advies opgevraagd bij verschillende instanties. Hieronder wordt – op alfabetische volgorde – ingegaan op de ontvangen adviezen en reacties.

[3] Bedrijfseffectentoets (inclusief regeldrukeffecten) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (kcbr.nl)

6.1 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

6.2 Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT heeft aangegeven geen HUF-toets uit te voeren op dit wijzigingsbesluit, omdat er geen beleidsinhoudelijke wijzigingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de wijzigingen die al zijn getoetst voor de wijzigingswet.

6.3 Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

IPO en VNG hebben aangegeven dat zij geen bezwaren hebben ten aanzien van de voorgestelde wijziging.

6.4 Internetconsultatie

Er is één inhoudelijke reactie binnengekomen tijdens de internetconsultatie, van de Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten (NVRD):

De NVRD gaf aan de ambities voor het CMP te ondersteunen en de verduidelijking van 'doelmatig beheer van afvalstoffen' te waarderen. Ze vragen wel om meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheid van de verstrekkingsverplichting en de bijbehorende lasten. Daarnaast zien ze graag dat in het CMP verankerd wordt wanneer sprake is van afwijken. Ten slotte, roepen ze op om korte termijn onderzoek te doen naar de hoeveelheid afwijkingen die er naar verwachting binnen gaan komen. Andere vragen van de NVRD hadden betrekken op het CMP, niet op dit wetsvoorstel.

De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de verstrekkingsverplichting ligt bij de bestuursorganen. 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. Er worden geen extra lasten van enige substantie voorzien; bestuursorganen moeten de voor de verstrekkingsverplichting 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.

IenW onderschrijft de oproep van de NVRD om in het CMP duidelijk op te nemen wanneer sprake is van afwijken waarbij de verstrekkingsverplichting gevolgd moet worden. De verstrekkingsverplichting 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 verstrekkingsverplichting en de hierbij te volgen afwijkingsprocedure.
De wettelijk geregelde verstrekkingsverplichting kan er 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. Voor het inzetten op een onderzoek moet bij elk bevoegd gezag actief opgevraagd worden wanneer en hoe er van de huidige regels is afgeweken. Een dergelijk onderzoek zal voor bevoegd gezag aanzienlijke administratieve lasten met zich mee brengen en staat, gelet op het vermoedelijk kleine aantal afwijkingen, niet in verhouding tot de mogelijke opbrengsten.

6.5 Rijkswaterstaat WVL

Rijkswaterstaat WVL is nauw betrokken geweest bij het opstellen van het ontwerpbesluit, omdat het CMP samen met RWS wordt opgesteld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, Artikel II, onderdeel C, Artikel IV

Deze onderdelen regelen de wijziging van het begrip 'landelijk afvalbeheerplan' in 'circulair materialenplan' in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart. De grondslag van deze wijziging is gelegen in de artikelen 4.3, eerste lid, 5.38, derde lid, en 5.39, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 39g, derde lid, van de Binnenvaartwet.

Artikel II, onderdeel A

In artikel 8.9, tweede lid, van het Bkl was al geregeld dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een milieubelastende activiteit rekening wordt gehouden met de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wm. Met de gewijzigde formulering wordt beter aangesloten op de formulering van artikel 10.14 van de Wm. Artikel 10.14 van de Wm bepaalt namelijk ook dat ieder bestuursorgaan rekening moet houden met het CMP. De grondslag van deze wijziging is gelegen in artikel 5.18, eerste lid, en 5.26, eerste lid, van de Omgevingswet.

Artikel II, onderdelen B en E

Met deze wijzigingsbepalingen wordt in de artikelen 8.29 en 8.102 van het Bkl invulling gegeven aan het begrip 'doelmatig beheer van afvalstoffen'. Dit is reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Artikel III

Deze bepalingen regelen de verstrekkingsverplichting voor een bestuursorgaan die de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit beoordeelt of een maatwerkvoorschrift over een milieubelastende activiteit stelt. Dit wordt geregeld in twee nieuwe artikelen, de artikelen 10.20a en 10.22a0 van het Omgevingsbesluit. In verband daarmee vindt ook een wetstechnische aanpassing plaats van het al geldende 10.22 van dat besluit. De verstrekkingsverplichting is alleen van toepassing voor de situatie waarin het bestuursorgaan bij het uitoefenen van de hiervoor genoemde bevoegdheden afwijkt van het CMP. Omdat het in deze gevallen gaat om besluitvorming, is de verstrekkingsverplichting toegespitst op het opstellen van het ontwerpbesluit of op de bekendmaking van het besluit.

De voorgestelde bepaling regelt twee momenten waarop dit bestuursorgaan een afschrift aan de minister moet verzenden. Deze bepaling sluit aan bij de momenten waarop een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd of het besluit is bekendgemaakt. Indien sprake is van een ontwerpbesluit waarvoor een uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is voorgeschreven, dan verstrekt een bestuursorgaan het afschrift binnen een week na ter inzagelegging van het ontwerpbesluit aan de minister. Daarnaast stuurt het bestuursorgaan een afschrift binnen een week na bekendmaking van het besluit. Dat betekent dat het bestuursorgaan in de situatie waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, van toepassing is, twee keer een afschrift stuurt. Het bestuursorgaan is daartoe gehouden omdat ook na het nemen van het ontwerpbesluit nog aanpassingen kunnen worden gedaan waarbij sprake is van afwijken van het CMP.

De grondslag van deze wijzigingen is gelegen in artikel 16.139, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

Artikel V

Artikel Ia van de Wet tot 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 bevat een evaluatiebepaling voor de verstrekkingsverplichting die is opgenomen in artikel 10.14, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Artikel V regelt een vergelijkbare evaluatie van de verstrekkingsverplichting die in de artikelen 10.20a en 10.22a0 van het Omgevingsbesluit is geregeld.

Artikel VI

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Omdat het derde landelijk afvalbeheerplan vanwege de verlenging (Stcrt 2023, 30966) op 29 december 2025 afloopt, zal het circulair materialenplan uiterlijk op 30 december 2025 in moeten gaan.

Bij de inwerkingtreding zal worden afgeweken van het vaste verandermoment van 1 juli of 1 januari. Inwerkingtreding op 1 juli 2025 is niet haalbaar omdat het circulair materialenplan dan nog niet gereed is. Inwerkingtreding op 1 januari 2026 is te laat omdat het derde landelijk afvalbeheerplan dan is afgelopen. Verlenging van het derde landelijk afvalbeheerplan 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. Daarmee valt deze uitzondering op het vaste verandermoment onder aanwijzing 4.17,

vijfde lid, onder d, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – Openbaar Vervoer en Milieu,