

30 872 Landelijk afvalbeheerplan
32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid
Nr. 317 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2025

Op 24 april 2025 heeft de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat verzocht om een reactie op het advies 'Circulair Materialenplan' van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie mer).¹ Hierbij wordt voldaan aan dat verzoek.

Het advies van de Commissie mer bevat waardevolle inzichten voor de verdere ontwikkeling en vaststelling van het definitieve Circulair Materialenplan (hierna: CMP).² In deze brief worden de belangrijkste aandachtspunten van de Commissie mer behandeld. Een meer gedetailleerde inhoudelijke reactie op alle aandachtspunten van de Commissie mer zal worden opgenomen in de reactienota die eind dit jaar samen met het definitieve CMP zal worden gepubliceerd. In de reactienota zal, naast het advies van de Commissie mer, ook worden ingegaan op de 158 ingediende reacties op het CMP bij de terinzagelegging, evenals de bevindingen in de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de uitvoeringstoets van Rijkswaterstaat.

Aanleiding advies Commissie mer

In het traject om te komen tot het ontwerp CMP is een milieueffectrapportage (mer) uitgevoerd. Er geldt een mer-plicht voor plannen die het kader vormen voor mer(-beoordelings) plichtige activiteiten. In de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) voor de milieueffectrapportage is aangegeven dat er aanvankelijk twijfels waren of het CMP als opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) nieuw beleid zou gaan bevatten dat

¹ Commissiebrief ID: 85360

² Het advies van de Commissie mer is te vinden op www.commissiemer.nl/adviezen

kaderstellend is voor concrete mer(-beoordelings) plichtige activiteiten. Het was daarmee onduidelijk of er een mer-procedure in het kader van het CMP uitgevoerd moest worden. Dit is vanuit beleidsmatig oogpunt toch als wenselijk beschouwd, omdat de bescherming van mens en milieu een harde voorwaarde is voor de beleidsvorming op het terrein van afvalstoffenbeheer. Om die reden is ervoor gekozen om, in lijn met de geldende regelgeving onder de omgevingswet, een MER uit te voeren op de mogelijke nieuwe, kaderstellende onderdelen van het CMP.

Op basis van de NRD is in 2024 in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het Milieu Effect Rapport (MER) opgesteld door een onafhankelijk adviesbureau. Op verzoek van het ministerie is dit MER vervolgens getoetst door de onafhankelijke Commissie mer. De Commissie kwam afgelopen maart met haar advies. Hoewel het advies niet bindend is, wordt er wel veel belang aan gehecht. In het MER en in het advies van de Commissie mer zijn zowel milieu- als gezondheidseffecten meegenomen, zoals gebruikelijk in een milieueffectrapportage. De aanbevelingen van de Commissie gaan met name over de reikwijdte van het MER. Hieronder wordt nader ingegaan op de aanbevelingen van de Commissie mer en hoe hier opvolging aan wordt gegeven.

Bevindingen Commissie mer en beleidsreactie

Het algemene kritiekpunt van de Commissie is dat de keuze voor de reikwijdte van het MER op verschillende punten te smal is genomen. De Commissie schrijft in het advies dat het MER geen beschrijving geeft van alle milieu- en gezondheidseffecten van het gehele CMP. Volgens de Commissie komen hierdoor belangrijke maatschappelijke en milieukundige onderwerpen, zoals schaarse en kritieke grondstoffen en ruimtebeslag niet of beperkt aan bod. Ook blijft de relatie tussen het afvalstadium en de daaraan voorafgaande schakels in de materialenketen volgens de Commissie mer grotendeels onderbelicht. De Commissie acht het noodzakelijk dat de samenhang tussen en de cumulatie van milieu- en gezondheidseffecten van het CMP als geheel in beeld worden gebracht.

De Commissie mer heeft gelijk dat de transitie naar een circulaire economie bij kan dragen aan bredere milieu- en gezondheidseffecten. Het CMP is echter niet een allesomvattend plan dat over de gehele linie de kaders stelt voor de transitie naar een circulaire economie. De bredere visie over hoe de Rijksoverheid de circulaire economie wil bevorderen is neergelegd in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE). In het NPCE worden de doelen en de verschillende maatregelen en instrumenten beschreven die bij moeten dragen aan het bereiken

van een circulaire economie in 2050. Het CMP is een van de instrumenten die hieronder vallen, maar zeker niet het enige. Het is belangrijk om de plaats en functie van het CMP en de verhouding tot het bredere beleidskader zoals neergelegd in het NPCE, goed te beschrijven. Om dit te verhelderen zal dit in het definitieve CMP beter worden toegelicht.

Het CMP richt zich, net als het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), in hoofdzaak op uniform afvalbeheer in Nederland. Dat is immers ook waar de vergunningverlenende taken van het bevoegd gezag op gericht zijn. Het CMP geeft hiervoor de toetsingskaders. Waar het CMP verschilt van het LAP, is dat het meer overzicht biedt van andere stappen die in de keten (ontwerp, productie en gebruik) kunnen worden genomen om circulair te handelen. Hierin beschrijft het van toepassing zijnde beleid en regelgeving, relevante ketenpartijen, suggesties voor maatregelen en andere aspecten die een rol kunnen spelen bij de vraag of iets in meer of mindere mate circulair is. Deze teksten zijn informatief van aard. Er worden geen richtinggevende of kaderstellende uitspraken gedaan over ketenstappen die voorafgaan aan de afvalfase. Informatieve en beschrijvende teksten hebben naar hun aard ook geen milieueffecten. Deze onderdelen zijn daarom niet meegenomen in het MER, in lijn met de hiervoor geldende regelgeving onder de Omgevingswet. De reikwijdte van het MER is daarmee een direct uitvloeisel van de aard en de reikwijdte van het CMP zelf.

De keuze voor de reikwijdte is uiteengezet in hoofdstuk 3 van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD), waar het MER op is gebaseerd.³ In de NRD is ervoor gekozen om het MER alleen te richten op potentieel nieuw beleid (ten opzichte van het Landelijk Afvalbeheerplan) dat mogelijk kaderstellend zou kunnen zijn voor het beheer van afval in Nederland. Slechts een aantal onderdelen van het CMP is daadwerkelijk kaderstellend doordat zij bijvoorbeeld doorwerking hebben in vergunningverlening. Dit zijn de delen die in de NRD zijn opgenomen en daarmee ook in het MER terugkomen.

Op een aantal punten is die reikwijdte die voortkomt uit het Besluit mer toch iets breder genomen dan puur nieuw kaderstellend beleid. Zo is er ook gekeken naar richtinggevende keuzes voor het instrument minimumstandaard. Er wordt overwogen om in het kader van het CMP het instrument minimumstandaard anders te gaan inzetten. Het gaat hier om een instrumentkeuze die niet direct tot nieuwe toetsingskaders leidt. Desondanks is dit wel in het MER meegenomen, omdat het op termijn zou kunnen leiden tot een

³ De Notitie Reikwijdte en Detailniveau is te vinden op www.circulairmaterialenplan.nl/procedure-milieueffectrapportage/

ander gebruik van het instrument en daarmee ook tot nieuwe toetsingskaders.

Een andere aanbeveling van de Commissie ten aanzien van de reikwijdte betreft het uitbreiden van het MER met meer afval- en ketenplannen, inclusief de afvalplannen die grotendeels ongewijzigd zijn overgenomen uit het Landelijk Afvalbeheerplan. Er is destijds bewust gekozen om ook bij de afval- en ketenplannen alleen die plannen mee te nemen in het MER waarin nieuw kaderstellend beleid is opgenomen door middel van toetsingskaders voor het bevoegd gezag. Een groot deel van de ketenplannen bestaat uit toelichtende teksten zonder directe milieugevolgen. Deze onderdelen hoeven daarom niet te worden meegenomen in het MER. Onder de afval- en ketenplannen zijn er ook die wel toetsingskaders bevatten, maar waarin niets is gewijzigd ten opzichte van het LAP. Omdat hier geen sprake was van wijzigingen in het beleid, zijn deze niet meegenomen in het MER.

Niet al deze bestaande afval- en ketenplannen zijn eerder in een MER meegenomen. Dit gaat in sommige gevallen om toetsingskaders die al vele jaren bestaan en er zijn geen vragen vanuit bedrijven of bevoegd gezag om deze aan te passen. Zoals aanbevolen door de Commissie mer, gaan we deze bestaande toetsingskaders uit de afval- en ketenplannen wel alsnog mee te nemen in het MER. Dit zal komend jaar worden opgepakt, na invoering van het CMP. Op basis van de Wet milieubeheer kan het LAP namelijk niet meer worden verlengd. Het is dus belangrijk dat het CMP zonder vertraging eind dit jaar in werking treedt. Immers, als dit niet gebeurt, beschikt het bevoegd gezag niet meer over de nodige toetsingskaders voor de vergunningverlening. Daarom zal de toevoeging aan het MER van de bestaande, ongewijzigde toetsingskaders uit de afval- en ketenplannen na vaststelling van het CMP worden opgepakt. Daarna kunnen de bevindingen worden meegenomen in de eerstvolgende actualisatie van het CMP.

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