

Vergaderjaar 2022–2023

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 290

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2023

Op 25 januari 2021 bent u geïnformeerd over de tweede wijziging van het derde Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) waarbij ook is aangegeven dat het LAP3 zal worden opgevolgd door een eerste Circulair Materialenplan (CMP1)¹. Op 24 juni 2022² bent u geïnformeerd over de voortgang van het CMP1 en heb ik toegezegd u verder in het proces opnieuw te informeren over de stand van zaken. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Algemeen

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) verplicht lidstaten om een afvalbeheerplan op te stellen. In Nederland hanteren we het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) als kader voor het afvalstoffenbeheer. Het fungeert daarbij als instrument dat al het beleid ten aanzien van afvalstoffen bijeenbrengt en is bepalend voor de vraag welke activiteiten met afvalstoffen zijn toegestaan en welke niet. Bevoegd gezag dient met het LAP rekening te houden bij het uitoefenen van de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Het zwaartepunt van het LAP ligt bij goed afvalstoffenbeheer en beschrijft met name de verwerking van materialen in de afvalfase. Met de opvolger van het LAP, het CMP, willen we meer gewicht geven aan de voorkant van de keten, dus de fasen voordat een materiaal afval wordt. Voor een circulaire economie is het belangrijk dat, naast goed afvalstoffenbeheer, ook afvalpreventie en een goed gebruik van grondstoffen (om ze zo veel en lang mogelijk in de economie te houden) voorop staan. Het CMP biedt dan ook informatie over alle fasen van een materiaalketen, van ontwerp tot en met verwerking, en is een toetsingskader voor bevoegd gezag inzake afvalbeheer. Het CMP zal – net als het LAP – vooral een praktisch instrument zijn, bedoeld om op een laagdrempelige manier gebruikers te

¹ Kamerstuk 30 872, nr. 253.

² Kamerstuk 30 872, nr. 284.

voorzien van zo toepasbaar mogelijke informatie. Zo is het CMP de brug tussen het beleid en de uitvoeringspraktijk.

Meer aandacht voor de voorkant van de keten

In het CMP wordt, zoals hierboven aangegeven, onder meer aandacht gegeven aan de voorkant van de keten door middel van goede informatievoorziening. Het huidige LAP bevat sectorplannen waarin het beleid voor specifieke afvalstromen is opgenomen. In een sectorplan ligt de focus primair op de afvalfase van een materiaal. In het CMP worden waar van toepassing deze sectorplannen omgevormd tot ketenplannen waarin ook informatie wordt opgenomen over de verschillende stappen in de keten voorafgaand aan de afvalfase, zoals ontwerp, productie en (her)gebruik. De meerwaarde van een ketenplan is het bieden van overzicht van de gehele keten, inclusief de geldende regels. Zo krijgt de gebruiker van het CMP een concreet beeld en handvatten bij de keuzes die ketenpartijen kunnen of moeten maken voor het circulair maken van een specifiek materiaal. Voor het CMP1 wordt een aantal sectorplannen reeds omgevormd tot ketenplannen, waarna er in de toekomst meer zullen volgen.

Afwijkingsprocedure

In de voorgaande brief over de stand van zaken heb ik u meegedeeld dat de juridische basis van het CMP ten opzichte van het LAP wordt versterkt en dat dit onder andere gebeurt door de afwijkingsprocedure vast te leggen in de wet. Momenteel is de afwijkingsprocedure opgenomen in het LAP zelf. Dat deze alleen in het LAP staat, zonder borging in de wet, blijkt in de uitvoering tot onduidelijkheden te leiden. Bijvoorbeeld over wanneer de procedure moet worden gevolgd en wat de te nemen stappen zijn. De procedure wordt daarom nu nauwelijks gebruikt, terwijl er wel het vermoeden bestaat dat er in de praktijk op momenten wordt afgeweken van het LAP. Door de afwijkingsprocedure in de wet te verankeren brengen we meer duidelijkheid over de procedure zelf en is deze verplichtend voor bevoegd gezag. Na opname van de procedure in de Wet milieubeheer (Wm) moet de procedure doorlopen worden als bevoegd gezag wil afwijken van het CMP. Bovendien kan het Ministerie van IenW daarmee een advies uitbrengen over het voornemen tot afwijken. Dit zal leiden tot een beter overwogen besluit door bevoegd gezag. Het traject om de Wm hiervoor te wijzigen is in gang gezet. De internetconsultatie voor de benodigde wetswijziging heeft van 16 december 2022 tot 30 januari 2023 gelopen.

m.e.r.-procedure

Ik heb u eerder geïnformeerd over het doorlopen van een m.e.r.-procedure voor het CMP. De eerste stap op weg naar een milieueffectrapportage betreft het opstellen van een zogenaamde Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). De NRD is van 25 mei tot en met 5 juli 2022 ter inzage gelegd in een zienswijzeprocedure waarbij parallel ook advies aan de Commissie m.e.r. is gevraagd. De inbreng spitst zich op hoofdlijnen toe op de volgende onderwerpen: 1) het beperkte aantal onderwerpen in de NRD, de gekozen ketenplannen en daar het ambitieniveau van het CMP, evenals 2) de positionering van het CMP en hieraan aanpalend het opnemen van doelen en het verduidelijken van (juridische) kaders. Hieronder volgt een samenvatting van de in de inspraak ontvangen reacties, waarna hier op hoofdlijnen op wordt gereageerd. De volledige reactienota is digitaal te raadplegen (zie Voornemen: Notitie Reikwijdte en Detailniveau | Circulair Materialenplan 1 – Platform Participatie).

Ten aanzien van de reacties die betrekking hebben op het beperkte aantal onderwerpen in de NRD, de gekozen ketenplannen en daarmee het ambitieniveau van het CMP, trekt een deel van de insprekers op basis van de onderwerpen in de NRD de conclusie dat het CMP1 meer een bijstelling van LAP3 is in plaats van een nieuw beleidsplan. Gebaseerd op de onderwerpen in de NRD lijkt het CMP1 volgens hen minder ambitieus dan eerder verwoord in de Kamerbrief zoals gepubliceerd in de zomer van 2022. De focus in de NRD ligt op onderwerpen gerelateerd aan de afvalfase en niet op fases daarvoor. De onderwerpen gerelateerd aan de eerdere fases zouden volgens de insprekers ook in de NRD en de m.e.r.-procedure terug moeten komen. Er wordt wat betreft het beperkte aantal onderwerpen ook aangegeven dat de ketenplannen meegenomen zouden moeten worden in het MER en in de reacties worden ook verschillende nieuwe stromen voorgesteld voor het maken van een ketenplan.

Daarnaast spreekt uit de reacties een roep tot het verduidelijken van de positionering van het CMP en hieraan aanpalend het opnemen van doelen en het verduidelijken van (juridische) kaders. Zo geeft de Commissie m.e.r. aan dat de positie van het CMP1 ten opzichte van bijvoorbeeld het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) of het Nationaal Milieuprogramma (NMP) onduidelijk is. Ze roept op om kwalitatieve doelen voor afvalbeheer en circulariteit op te nemen en daarbij het pad te schetsen of mogelijke scenario's op te nemen om aan te geven hoe deze doelen behaald moeten worden. Hiermee zou duidelijkheid geboden moeten worden over hoe het Rijk de transitie wil maken naar een circulaire economie. De Commissie geeft ook aan dat er onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden rondom het CMP en hoe het CMP doorwerkt in vervolgbesluiten.

Reactie inspraak zienswijzeprocedure

In reactie op bovenstaande punten, is het allereerst belangrijk om te benadrukken dat de NRD een stap is in het proces richting het CMP1, maar dat de NRD zelf geen volledige reflectie noch onderdeel is van het CMP1. De NRD bevat beleidsopties die in het MER verder onderzocht zullen worden, waarbij uitsluitend de zaken die volgens het Besluit m.e.r. getoetst moeten worden in een m.e.r.-procedure, zijn opgenomen. Het betreft dus nieuwe beleidsaspecten die bindend zijn en een toetsingskader vormen voor besluiten van bevoegd gezag. Dit betekent echter niet dat het aantal onderwerpen waaraan wordt gewerkt voor het CMP beperkt is tot de onderwerpen die zijn meegenomen in de NRD. In het CMP zullen veel meer onderwerpen aan de orde komen, die niet altijd een toetsingskader vormen voor bevoegd gezag. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een handreiking of het bieden van een overzicht van de beschikbare informatie voor een materiaalstroom in een ketenplan. Dergelijke niet-kaderstellende onderwerpen hoeven dus niet mee in een m.e.r.-procedure. Bovendien vergt de uitwerking van de ambities voor het CMP tijd en niet alles zal meteen in het CMP1 realiseerbaar zijn. Daarom heeft het CMP ook het karakter van een groeimodel, waarbij niet alle onderwerpen gereed zijn voor CMP1 maar gaandeweg verder worden ontwikkeld en aangevuld. Neem bijvoorbeeld de ketenplannen; deze worden onder meer gefaseerd uitgewerkt omdat de uitwerking zorgvuldig moet gebeuren en er pas praktijkervaring mee kan worden opgedaan na inwerkingtreding van het CMP1. Bij de uitwerking van de zes gekozen ketenplannen (hout, kunstgras, zonnepanelen, papier en karton, beton en textiel) wordt ook gekeken welke andere stromen zich lenen om uitgewerkt te worden tot een ketenplan. Net als het huidige LAP zal het CMP dan ook op gezette tijden worden gewijzigd zodat het steeds aansluit bij de meest recente ontwikkelingen.

Om de transitie te kunnen maken naar een circulaire economie is een breed scala aan instrumenten nodig. Elk instrument heeft een eigen functie bij de ondersteuning van de transitie. Beleidsplannen, zoals het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) omschrijven de stappen in de transitie naar een circulaire economie en bieden een kader voor en overzicht van de doelen en maatregelen die daarvoor nodig zijn. In de komende tijd zullen deze doelen en maatregelen verder worden uitgewerkt waarna deze uitwerking voor sommige aspecten in het CMP zal landen, als brug tussen beleid en uitvoering. Het CMP voorziet daarmee de uitvoeringspraktijk van concrete en praktische informatie over deze uitgewerkte beleidsdoelen en maatregelen. Het geeft bijvoorbeeld informatie over de wet- en regelgeving over productontwerp voor een specifiek materiaal. Indien wet- en regelgeving bindende elementen bevat voor de vergunningverlening wordt dit ook opgenomen in het CMP. Het CMP is daarmee dus één van de instrumenten die invulling geven aan de doelen en maatregelen voor de transitie naar een circulaire economie. Voor de onderwerpen die de Commissie m.e.r. aanhaalt, zoals het stellen van doelen, is het CMP dan ook niet het aangewezen instrument. Dit past bij uitstek in een beleidsplan als het NPCE.

Ik deel de opmerkingen die de Commissie m.e.r. heeft gemaakt over de onduidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden. Zoals eerder in deze brief aangegeven biedt het CMP inzicht in de informerende, evenals de juridisch bindende elementen voor bijvoorbeeld vergunningverlening die een bepaalde materiaalstroom betreffen. In het CMP wordt hier duidelijk onderscheid in gemaakt, evenals in de bijbehorende taken en bevoegdheden. Bovendien wijs ik op het verankeren van de afwijkingsprocedure in de Wet Milieubeheer, zoals ook in deze brief is beschreven. Met deze aanpak zullen de rollen en verantwoordelijkheden behorende bij het CMP duidelijk en juridisch beter geborgd zijn.

Planning

Het streven is om begin 2024 de formele inspraakprocedure voor het CMP te starten en op 1 januari 2025 het eerste CMP in werking te laten treden. Overigens zal het CMP ook na inwerkingtreding niet af zijn; er zal steeds sprake zijn van beleidsmatig of uitvoeringstechnisch voortschrijdend inzicht wat vraagt om aanpassing, bijvoorbeeld om innovaties zo goed mogelijk te accommoderen. Wanneer CMP1 in werking treedt, zal er dan ook al volop gewerkt worden aan een eerste aanpassing. Zo is en blijft het CMP een dynamisch en evoluerend instrument dat inspeelt op en een weerslag is van de laatste stand van de ontwikkelingen en zo de transitie naar een circulaire economie praktisch ondersteunt.

Ik zal u opnieuw informeren over de stand van zaken op het moment dat het ontwerp CMP in de inspraak wordt gebracht.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen