

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2570/2023-U008

Uw referentie

T 070 310 86 66

E info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Datum 26 januari 2023

Betreft Wijziging Wet milieubeheer in verband met LAP en CMP

Geachte mevrouw Heijnen,

Op 16 december 2022 is een voorstel tot wijziging van de *Wet milieubeheer* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt twee wijzigingen:

1. Een naamswijziging van het 'Landelijk Afvalbeheerplan' (LAP) in 'Circulair Materialenplan' (CMP).
2. De juridische verankering in de wet van de afwijkingsprocedure (van het LAP). Mede hierdoor is een bevoegd gezag verplicht om deze afwijkingsprocedure te doorlopen en om de minister advies te vragen over de voorgenomen afwijking van het CMP.

Het wetsvoorstel heeft met deze wijzigingen tot doel om:

1. het LAP/CMP beter te laten aansluiten bij de transitie naar een circulaire economie (door de naamsverandering);
2. meer inzicht te kunnen verkrijgen in de vraag wanneer (in welke situaties), hoe en waarom er door bevoegde gezagen wordt afgeweken van het LAP/CMP; en
3. beleidsmatig meer grip te krijgen op en controle te kunnen uitoefenen op de toepassing van de afwijkingsprocedure van het LAP/CMP, mede doordat de Minister het bevoegd gezag van een advies kan voorzien. Dit is ook relevant in het kader van beleidsvorming aangaande circulaire economie.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Uit de memorie van toelichting en het IAK bij het wetsvoorstel volgt dat op dit moment "een bindende werking van de afwijkingsprocedure van het LAP ontbreekt." De afwijkingsprocedure wordt daardoor in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt. Deze situatie wordt onwenselijk geacht. Het wetsvoorstel wil dit tegengaan door de afwijkingsprocedure, inclusief adviesprocedure bij de minister van IenW, wettelijk te verankeren.

Het voorstel heeft onder andere tot doel om inzicht te vergroten in de vraag wanneer en waarom wordt afgeweken van het LAP/CMP. En om de controle op deze afwijking te verstevigen. Het college onderschrijft dat meer inzicht en controle kan bijdragen aan een betere naleving van de bepalingen in het LAP/CMP. Voor betrokken partijen kan door aanpassing van de grondslag van de afwijkingsprocedure duidelijker worden wat de juridische status is van deze procedure en daarmee welke mogelijkheden bestaan om hier gebruik van te maken danwel tegen op te komen.

Het college constateert tevens dat de toelichting bij het voorstel en eerdere evaluaties van het LAP duidelijk maken dat bevoegde gezagen de afwijkingsprocedure niet (altijd) volgen, omdat zij bepaalde praktijken niet zien als afwijken van het LAP, maar als vallend binnen vrijheid die het LAP hen biedt. De vraag die daardoor rijst, is of wettelijke verankering wel het beoogde effect zal sorteren. De bevoegde gezagen zijn immers al in de veronderstelling te handelen conform het LAP. De reden dat zij de afwijkingsprocedure niet volgen is veelal niet gelegen in de juridische status of de mate van verplichting, maar in onduidelijkheid over het feit wanneer de afwijkingsprocedure moet worden gevolgd.

1.1 Het college adviseert nader te onderbouwen op welke wijze de juridische verankering van de afwijkingsprocedure van het LAP/CMP zal resulteren in een betere naleving van de reeds voorgeschreven afwijkingsprocedure.

Het college stelt vast dat naleving van de afwijkingsprocedure uit het LAP/CMP gebaat is bij meer duidelijkheid over wanneer deze procedure moet worden gevolgd. Die duidelijkheid betreft de vraag wanneer nog sprake is van het benutten van ruimte voor bevoegde gezagen en vanaf wanneer sprake is van "afwijken van het LAP" waarbij de afwijkingsprocedure moet worden gevolgd.

1.2 Het college adviseert te verduidelijken wat valt binnen de reikwijdte van "rekening houden met het CMP" (zonder verplichte toepassing van de afwijkingsprocedure) en wanneer de afwijkingsprocedure verplicht moet worden gevolgd door bevoegde gezagen.

2. Minder belastende alternatieven

Het LAP is in beginsel geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in de besluitvorming van een bestuursorgaan. Uit de Wet milieubeheer volgt dat ieder bestuursorgaan rekening moet 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. Dit 'rekening houden met' voorziet volgens de toelichting in de nodige flexibiliteit.

Het college merkt op dat de flexibiliteit in de praktijk leidt tot onduidelijkheid bij bevoegde gezagen over wanneer zij afwijken van het LAP/CMP en de afwijkingsprocedure moeten gebruiken. De toelichting bij het voorstel en de uitvoeringspraktijk maken niet duidelijk

of en in hoeverre die flexibiliteit ook kan worden geboden, zonder dat deze leidt tot onduidelijkheid. Uit de enquête over het CMP die door de Rijksoverheid in 2021 is uitgezet onder overheden en bedrijven, volgt de overweging om het LAP/CMP juridisch te verankeren en daarbij inzichtelijk te maken wat wel en wat niet flexibel is.¹ Een dergelijke verankering kan ook merkbare regeldruk voor burgers en bedrijven beperken, die optreedt als gevolg van verschillen bij de toepassing van het LAP/CMP bij bijvoorbeeld vergunningverlening. Een andere mogelijkheid is dat de wet de meest actuele versie van het LAP/CMP dwingend aanwijst, zoals dit ook gebeurt bij externe normdocumenten (zoals NEN-normen). Daarmee kunnen de voordelen van externe normen worden benut en kan onderbouwde (politiek-bestuurlijke) besluitvorming over het CMP plaatsvinden op grond van een integrale effecten-analyse. Het college stelt vast dat een effecten-analyse zoals bij regelgeving verplicht is (met kwalitatieve én kwantitatieve beschrijving van de gevolgen) bij wijzigingen van het LAP in het verleden niet altijd beschikbaar was. Aanwijzing van het CMP in de wet kan zodoende ook bijdragen aan onderbouwde besluitvorming over (wijzigende) verplichtingen voor bedrijven en bevoegde gezagen.

2.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken wat de voordelen van het CMP zijn met betrekking tot "flexibiliteit" en werkbaarheid ten opzichte van het opnemen van (een dwingende verwijzing naar) de normen uit het CMP in formele regelgeving. Indien deze voordelen ontbreken of beperkt zijn, adviseert het college een duidelijker juridische verankering van het CMP.

3. *Werkbaarheid*

Het college merkt op dat opvolging van de adviespunten 1.1, 1.2 en 2.1 ook kunnen bijdragen aan de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van (de bepalingen in) het LAP/CMP.

De details van de afwijkingsprocedure van het LAP/CMP worden nog geëvalueerd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over wie betrokken zijn in de procedure en op welke wijze advies van de minister dient te worden ingewonnen. De toelichting bij het wetsvoorstel geeft aan dat in de evaluatie *"wordt bekeken of het mogelijk is om deze details verder te verduidelijken en te vereenvoudigen ten behoeve van een beperking van de regeldruk."* Het college onderschrijft het belang van deze evaluatie en het streven om daarmee de regeldruk te beperken. De afwijkingsprocedure is in beginsel een instrument voor bevoegde gezagen. Voor onder andere bedrijven kan deze procedure belangrijke gevolgen hebben bij bijvoorbeeld vergunningverlening. Om deze reden is het passend dat ook bedrijven en andere partijen die het aangaat worden betrokken en geconsulteerd in het kader van de evaluatie. In die evaluatie kan ook meer zicht worden verkregen op de eventuele regeldruklasten.

3.1 Het college adviseert partijen die het aangaat te betrekken bij het evalueren van de (details van de) afwijkingsprocedure en daarbij in beeld te brengen wat de regeldrukeffecten zijn van deze details.

¹ <https://lap3.nl/uitvoering-lap/circulair-materialenplan/>

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting stelt dat er geen directe regeldrukeffecten optreden als gevolg van het voorstel. De toelichting onderbouwt deze stelling door aan te geven dat de inhoudelijke aspecten van de afwijkingsprocedure gelijk blijven en de juridische verankering niet zal resulteren in extra tijdsbesteding voor bedrijven. Tevens geldt dat de handelingen voor bedrijven gelijk zullen blijven als niet wordt afgeweken van het LAP/CMP. Deze analyse van de directe regeldrukeffecten is correct. De toelichting geeft verder aan dat het wettelijk verankeren van de afwijkingsprocedure ertoe moet leiden dat deze vaker wordt ingezet, maar dat dit niet zorgt voor een verschil in handelingen voor bedrijven. Het college plaatst hierbij de kanttekening dat het vaker toepassen van de afwijkingsprocedure wel merkbare regeldrukgevolgen voor bedrijven kan hebben. Zo kan een vergunningprocedure langer duren, indien de afwijkingsprocedure – inclusief advies van de minister – wordt gevolgd. Het college geeft daarom in overweging om bij de monitoring van het CMP deze ervaren regeldruklasten in beeld te brengen.

Inhoudelijke wijzigingen in het LAP/CMP kunnen eveneens resulteren in lasteneffecten voor bedrijven, bijvoorbeeld als een minimumstandaard voor de verwerking van een afvalstof wordt aangescherpt. Omdat het LAP/CMP geen regelgeving is, vormen dergelijke lasteneffecten geen regeldruk volgens de definities uit de Rijksbrede methodiek. Bedrijven en burgers kunnen deze wijzigingen en de kosten die daaruit voortvloeien, echter wel als zodanig ervaren. Ook voor onderbouwde besluitvorming over eventuele wijzigingen van het LAP/CMP is inzicht in deze gevolgen van belang.

4.1 Het college adviseert om bij inhoudelijke wijzigingen van het LAP/CMP de lasteneffecten ervan voor bedrijven en burgers kwalitatief en kwantitatief uit te werken, in lijn met de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten, opdat deze informatie benut kan worden bij consultatie en besluitvorming.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het wetsvoorstel:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat de toelichting bij het voorstel aanvulling behoeft, alvorens besluitvorming op onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het daarbij om de tekortkoming in de onderbouwing van nut en noodzaak bij het voorstel.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening houdt. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris