

# Beleidskompasformulier internetconsultatie

## Kaderwet circulaire economie

### ∞ **Wie zijn belanghebbenden en waarom?**

#### **Hulpvragen**

##### **Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?**

- Decentrale overheden, oftewel gemeentes, provincies en de omgevingsdiensten als hun uitvoeringsorganisatie t.a.v. vergunningen, handhaving en toezicht;
- Rijksdiensten die werken met de wetsbepalingen, bijvoorbeeld als bevoegd gezag. De inspectie voor leefomgeving en transport (ILT), Rijkswaterstaat (RWS);
- Bedrijven waarop de betreffende wetsbepalingen van toepassing is. Dit zijn o.a. productiebedrijven en bedrijven in de afvalsector;
- Inwoners van Nederland;
- Europese overheden;
- Niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

##### **Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?**

- De directe belanghebbenden (zie hierboven);
- Wetenschappers en andere kennishouders (onderzoeks-/ingenieursbureaus) in het werkgebied van afval, grondstoffen en circulaire economie;
- NGO's in het werkgebied van afval- grondstoffen en circulaire economie.

##### **Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?**

Er is op verschillende momenten bijgepraat en afgestemd met:

- Medeoverheden: ILT, RWS, decentrale koepels waaronder Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL). Hierbij is met de koepels van decentrale overheden regelmatig contact geweest over een uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO). Er is afgesproken dat een beperkte UDO wordt uitgevoerd als onderdeel van dit traject. Hieraan is aandacht besteed in de Memorie van Toelichting (paragraaf 7).
- Ondernemers via koepelorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland.

# 1. Wat is het probleem?

## Hulpvragen

### a) Wat is het probleem?

- De huidige Wet milieubeheer (Wm) is dringend toe aan stevig onderhoud. Door nieuwe ontwikkelingen en de vele wijzigingen van de afgelopen decennia is de wet fragmentarisch en onoverzichtelijk geworden. Hierdoor sluit de wet niet meer goed aan bij de eisen en uitdagingen van deze tijd. De Wm is daardoor slecht toegankelijk, gebrekkig toepasbaar en moeilijk leesbaar geworden voor de gebruikers.
- Inhoudelijk is de Wm daarnaast nog gebaseerd op het principe van de lineaire economie. De wet biedt daardoor onvoldoende handvatten om de circulaire doelen vorm te geven en onvoldoende instrumenten om die vervolgens te bereiken.
- Met de Kaderwet circulaire economie (Kaderwet CE) kan een eenduidig, leesbaar, wettelijk kader worden geboden dat de circulaire doelstellingen van het Rijk belichaamt. Binnen dit kader is het huidig en toekomstig instrumentarium in te zetten om die doelen te bereiken.

### b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- Vele kleine wijzigingen in de Wm door de jaren heen, introducties van regels en instrumenten voor de circulaire economie.
- Er is de afgelopen jaren veel Europese regelgeving op het gebied van de circulaire economie bijgekomen. De Nederlandse Wm sluit hier niet meer goed bij aan.

### c) Wat is de omvang van het probleem?

Het probleem betreft bepalingen in de Wm voor stoffen en producten (hoofdstuk 9), afvalstoffen (hoofdstuk 10) en financiële instrumenten (hoofdstuk 15). Deze worden geherstructureerd in een nieuw hoofdstuk 10.

Deze wijzigingswet is wat we de Kaderwet CE noemen. Ook in andere wetgeving staan bepalingen die te maken hebben met de transitie naar een circulaire economie, zoals de Omgevingswet of de Warenwet. Dit valt echter buiten de scope van de Kaderwet CE. In de Kaderwet CE wordt wel gekeken naar de samenhang en consistentie met andere wetten.

### d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Aangezien dit een beleidsarme omzetting betreft, is er geen beleidsevaluatie uitgevoerd. Zie verder 1.a.

### e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Uiteindelijk wordt wetgeven op het gebied van circulaire economie steeds moeilijker. Hiervoor ontbreken dan de juiste grondslagen die nodig zijn voor het vormgeven van het circulaire economie instrumentarium.

Aansluiten bij Europese regelgeving wordt dan steeds moeilijker, omdat deze wetgeving in toenemende mate uitgaat van een ketenaanpak. Dit is op dit moment in onze nationale wetgeving nog niet het geval.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

#### a) Wat zijn de beleidsdoelen?

De Kaderwet CE is beleidsarm, dus beleidsdoelen zijn er niet. De doelen van de CE-kaderwet ten opzichte van de huidige Wm zijn:

- Introduceren van de circulaire ketenbenadering in de wet;
- Verbeterde aansluiting bij het EU-recht;
- Verbeteren leesbaarheid en begrijpelijkheid.

#### b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

De circulaire economie draagt bij aan meerdere SDG-doelen, maar SDG 12 (responsible consumption and production) is de meest directe link.

## 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

### Hulpvragen

#### a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Tijdens de ambtelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn drie mogelijke scenario's overwogen om de hiervoor genoemde doelen te realiseren.

- Het eerste scenario gaat uit van het uitsluitend doorvoeren van enkele technische aanpassingen in de Wm en het creëren van nieuwe delegatiebepalingen voor het opstellen van nadere CE-regelgeving. De indeling van de Wm verandert hiermee niet grondig. Dit is de minst ingrijpende optie. Dit scenario kan in beperkte mate aansluiten bij het doel om de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van de artikelen te verbeteren en draagt mogelijk bij aan het doel van betere aansluiting van nationale CE-regelgeving bij het Europees recht. Dit scenario sluit echter niet goed aan bij het eerste doel, het opnemen van de circulaire keten in CE-regelgeving. Bovendien doet dit scenario geen recht aan de politieke roep om meer grip op circulair grondstoffengebruik in onze wetgeving<sup>1</sup>.
- Het tweede scenario gaat uit van een aparte CE-wet buiten de Wm om, naar voorbeeld van de Klimaatwet, waarnaar ook wetgeving van andere ministeries kan worden overgeheveld. Dit scenario is qua opstellen en invoeren de meest complexe operatie.

---

<sup>1</sup> Zoals blijkt uit de motie Hagen: *Kamerstukken II 2022/23*, 36 200 XII, nr. 56.

Het is de vraag of zo een ingrijpende wetgevingsoperatie daadwerkelijk nodig is om de gestelde doelen te bereiken. Een aparte CE-wet impliceert dat een enkel allesomvattend wettelijk kader wordt gecreëerd. Maar het is ook mogelijk om dit in verschillende wetten (zoals de Omgevingswet en de Warenwet) en in het consumentenrecht te regelen, zoals nu al het geval is.

- Er is uiteindelijk gekozen voor een derde scenario dat het beste tegemoet komt aan de doelstellingen en de meest noodzakelijke elementen combineert. Dit scenario moderniseert de CE-bepalingen in de Wet milieubeheer door het inbouwen van een apart CE-hoofdstuk. In dit CE-hoofdstuk worden bestaande hoofdstukken geherstructureerd, doelbepalingen voor circulaire economie opgenomen en enkele grondslagen toegevoegd. Hierbij is meer aandacht voor circulair grondstoffengebruik, aanpassingen in de lees- en bruikbaarheid, en actualisatie met het oog op aansluiting bij Europees recht. Dit scenario komt tegemoet aan de politieke oproep tot meer grip en sturing op grondstoffengebruik. Ook wordt het mogelijk om voort te bouwen op de bestaande juridische basis, zoals nu in de Wm neergelegd. Dit scenario steunt de wens om circulariteit meer te integreren in nationale regelgeving en de wens om beter aan te sluiten bij het EU-recht.

**b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?**

n.v.t. vanwege de beleidsarme aard van de Kaderwet CE. Zie verder antwoord 3.a.

**c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?**

n.v.t. vanwege de beleidsarme aard van de Kaderwet CE. Zie verder antwoord 3.a.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

**a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?**

n.v.t. vanwege de beleidsarme aard van de Kaderwet CE. Zie verder antwoord 3.a.

**b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?**

De Kaderwet CE wordt parallel aan de internetconsultatie getoetst door het adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Ook is er een UDO uitgevoerd. De ILT voert een toets uit op Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets).

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

**a) Wat is het voorstel?**

1. Introduceren van de circulaire ketenbenadering in de wet:

- Daar waar de Wm nu hoofdzakelijk gericht is op veilige verwerking van afvalstoffen, wordt meer nadruk gelegd op duurzaam grondstoffengebruik. De opzet van de wet reflecteert de circulaire ketenbenadering qua structuur.
  - Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) wordt wettelijk verankerd, inclusief de circulariteitstrategieën.
2. Verbeterde aansluiting bij het EU-recht:
- De wetwijziging sluit beter aan bij de opzet en terminologie van EU-recht en vergemakkelijkt implementatie ervan. Er komt een duidelijke grondslag voor het opstellen van uitvoeringsregelingen voor EU-verordeningen op AMvB-niveau.
3. Verbeteren leesbaarheid en begrijpelijkheid:
- Door eerdere aanpassingen van de Wm is een onsamenvattend en moeilijk leesbare wet overgebleven. Het huidige wetsvoorstel herstructureert de bepalingen op logische wijze, gebaseerd op de levenscyclus van grondstoffen. Ook worden inconsistenties eruit gehaald, bijvoorbeeld met de Omgevingswet.

Er wordt dus niet beoogd om:

- Een geheel nieuwe wet op te stellen waarbij H9 en H10 Wm vanaf nul worden opgezet. Veel bepalingen worden 1-op-1 overgenomen en alleen verplaatst naar een andere plek;
- Kwantitatieve doelen voor de circulaire economie te introduceren;
- Nieuwe beleidswensen te introduceren, want de Kaderwet CE is beleidsarm;
- Een allesomvattende CE-wet te introduceren, waarbij ook regels uit andere wetten in dit wetsvoorstel worden geconsolideerd en op wetsniveau afrekenbare CE-doelstellingen worden opgenomen (naar voorbeeld van de Klimaatwet). De CE-kaderwet gaat alleen over de CE-bepalingen in de Wm.

**b) Hoe houdt het voorstel rekening met [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#)?**

N.v.t.

**c) Hoe houdt het voorstel rekening met uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#))?**

Zoals uit de paragrafen 3 en 4 van deze toelichting blijkt, betreft dit wetsvoorstel in belangrijke mate een herstructurering en modernisering van bestaande bepalingen in de Wm. Het wetsvoorstel bevat geen nieuwe inhoudelijke regelgeving die directe gevolgen heeft voor uitvoering, toezicht, handhaving en regeldruk.

**d) Hoe houdt het voorstel rekening met brede maatschappelijke impact?**

De opzet en inhoud van het concept is besproken met verschillende stakeholders, zoals VNG, IPO, UvW en omgevingsdiensten. Ook is er contact geweest over het voorstel met VNO-NCW en MKB NL. Zij worden geïnformeerd over de voortgang en krijgen bij de internetconsultatie de gelegenheid te reageren op de concept wetstekst. Met medeoverheden is afgesproken dat een UDO onderdeel is van het traject. Deze toets is verwerkt in de Memorie van Toelichting.

**e) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?**

N.v.t.

**f) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?**

N.v.t.