Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Hoofdlijnennotitie Circulaire Economie-wet

Deze hoofdlijnennotitie neemt u mee in de gedachten achter de Circulaire Economie-wet (hierna: CE-wet) en de centrale lijnen waarlangs deze wordt ontwikkeld. De CE-wet voorziet in een modernisering van de bepalingen in de Wet milieubeheer (hierna: Wm) gericht op een bevordering van een circulaire economie. In hoofdstuk 1 wordt het algemene doel van de CE-wet toegelicht. In de volgende hoofdstukken worden de uitgangpunten van de CE-wet eerst kort geschetst (hoofdstuk 2) en vervolgens één voor één toegelicht (hoofdstuk 3 t/m 5). De hoofdlijnennotitie vormt de basis voor de uitwerking van de CE-wet.

1 Algemene doel van de CE-wet

Met de beoogde CE-wet wordt gestreefd naar een helder en eenduidig wettelijk kader binnen de Wm dat weergeeft wat de doelen zijn van de rijksoverheid voor de circulaire economie en welk huidig en toekomstig instrumentarium kan worden ingezet om die doelen te bereiken. De huidige bepalingen over afvalstoffen Wet milieubeheer zijn ongeveer 30 jaar oud en stammen dus uit een tijd dat de lineaire economie nog leidend was. De wet is niet mee veranderd met de ontwikkelingen in de maatschappij en biedt daardoor onvoldoende handvatten om de circulaire doelen vorm te geven en onvoldoende instrumenten om die vervolgens te bereiken. Ook is de wet aan onderhoud toe als gevolg van de vele wijzigingen die de afgelopen decennia zijn doorgevoerd. Hierdoor is de wet voor gebruikers minder toegankelijk, toepasbaar en leesbaar geworden.

Het algemene doel van de CE-wet is een economie waarin grondstoffen zuinig, doelmatig en veilig gebruikt worden. De CE-wet neemt bepalingen op die dat doel van duurzaam grondstoffengebruik onderstrepen. Zo wordt in de Wm aangesloten bij de begrippen, taal en gedachte van de circulaire economie. Daarnaast biedt de CE-wet toekomstbestendige grondslagen voor Europese en nationale wet- en regelgeving over de circulaire economie. Hiermee kunnen bestaande instrumenten effectiever worden ingezet en wordt een structuur geboden om toekomstig instrumentarium eenvoudiger te kunnen toevoegen. Er komt meer ruimte voor verplichtende maatregelen door de hele keten, doordat het met de CE-wet makkelijker wordt om reguleringsinstrumenten in te zetten voor niet alleen de afvalstoffenfase maar ook de product- en (grond)stoffenfase. Om dit te bereiken, is een herschikking nodig van de relevante hoofdstukken van de Wm over stoffen, producten en afvalstoffen voor een integrale en ketengerichte blik op de circulaire economie in plaats van de huidige sectorale indeling in de Wm. Ten slotte zal de CE-wet ervoor zorgen dat de Wm aansluit bij de huidige en toekomstige Europese ontwikkelingen in wetgevingsstructuur, -taal en -systematiek, maar behoudt het wel ruimte voor nationaal beleid. De CE-wet bouwt daarmee een stevig fundament voor de huidige en toekomstige wetgeving om de circulaire economie aan te jagen.

2 Overzicht van de uitgangspunten en uitwerking van de CE-wet

I. Aansluiten bij de gedachte, taal en begrippen van de circulaire economie

De toekomstige CE-wet biedt een samenhangende, eenduidige juridische structuur in de Wm voor het reguleren van de circulaire economie. Om in de wet de principes van de circulaire economie tot uitdrukking te kunnen brengen, moet duidelijk worden wat een circulaire economie inhoudt. Dit doet de CE-wet door in te gaan op het doel van de circulaire economie: duurzaam grondstoffengebruik, en op de ketenbenadering. Vervolgens wordt dit verder uitgewerkt in doelbepalingen die zich richten op zuinig, doelmatig en veilig grondstoffengebruik, evenals het doelmatig en veilig beheer van afvalstoffen. Met het wettelijk verankeren van het gedachtengoed van de circulaire economie in de Wm kan verdere sturing en richting worden gegeven aan de transitie en daarmee zekerheid worden geboden aan bedrijven, burgers en overheden. In hoofdstuk 3 wordt dit nader toegelicht.

II. Faciliteren van CE-instrumentarium, Europees en nationaal

De CE-wet beoogd de basis te leggen in de Wm voor de inzet van instrumenten om de circulaire economie te stimuleren. Deze instrumenten kunnen verplichtingen bevatten voor met name overheden en het bedrijfsleven. Er worden toekomstbestendige grondslagen geboden voor zowel Europese als nationale wet- en regelgeving. Dit gebeurt door de relevante hoofdstukken en bijbehorende bepalingen uit de Wm aan te sluiten op de ketenbenadering, hierbij worden alle fasen – van grondstofwinning tot afvalfase - in de productie- en afvalketen integraal bekeken in plaats van elke fase afzonderlijk. In paragraaf 3.1 wordt verder ingegaan op de ketenbenadering. Dit houdt in dat de CE-wet de bepalingen over stoffen, producten en afvalstoffen in de Wm meer in samenhang brengt, waardoor het makkelijker wordt om reguleringsinstrumenten in te zetten voor alle fasen van de circulaire keten. Daarnaast wordt er ruimte gecreëerd voor toekomstig instrumentarium binnen deze samenhang. Verder wordt in de CE-wet de Europese regelgeving als uitgangspunt genomen, in plaats van het nationale stelsel. Er wordt aangesloten bij de formulering, vormgeving en systematiek van het Europees recht. Dit vergemakkelijkt de omzetting en toepassing van Europese regels, wat met name relevant is gezien de toename van nieuwe EU-wetgeving in het kader van de Europese Green Deal en de Europese Circulaire Economie actieplannen. Nadere toelichting op het faciliteren van CE-instrumentarium staat in hoofdstuk 4.

Uitwerking van de CE-wet

De Wm biedt met de hoofdstukken 9, 10 en 15 belangrijke kaders voor regelgeving over stoffen, producten en afvalstoffen en daarmee de circulaire economie. Door de wijzigingen die de afgelopen decennia in de Wm zijn aangebracht, is deze minder toegankelijk geworden. Daarom worden de bepalingen van de Wm die van toepassing zijn op de circulaire economie met de CE-wet gemoderniseerd.

Regelgeving over de circulaire economie beperkt zich echter niet tot alleen de Wm. Bepaalde onderdelen die voor de circulaire economie ook belangrijk zijn, worden in andere wettelijke kaders geregeld en in het bijzonder onder het stelsel van de Omgevingswet. Dit traject richt zich op het moderniseren van de Wm en niet op de Omgevingswet. Het moderniseren van de Wm kan de omzetting en toepassing van verwachtte Europese regels vereenvoudigen. Ook biedt een CE-wet in de Wm de kans om de samenhang tussen de hoofdstukken 9, 10 en 15 te behouden en

versterken, om samenhang tussen product- en afvalstoffenwetgeving te waarborgen. Bij de verkenning en uitwerking van regels over de circulaire economie wordt gezorgd voor goede afstemming met de Omgevingswet en andere relevante wet- en regelgeving. In de toelichting bij de CE-wet zal deze afbakening zichtbaar worden gemaakt. Hoofdstuk 5 van deze hoofdlijnennotitie licht dit nader toe.

3 Aansluiten bij de gedachte, taal en begrippen van de CE

De huidige inrichting van de Wm biedt niet de toereikende en flexibele basis die nodig is voor het realiseren van de beleidsopgaven bij een circulaire economie. Daarvoor zijn verschillende redenen te noemen. Ten eerste stamt het wettelijk kader dat later de Wet milieubeheer is gaan heten uit de jaren 90 van de vorige eeuw. In die tijd gold de lineaire economie nog als het leidend principe: producten werden gemaakt, gebruikt en vervolgens weggegooid. De Wm reflecteert dit gedachtegoed en is ingericht op een lineair gebruik van grondstoffen. De opbouw en doelen van de wet zijn niet mee veranderd met de ontwikkelingen in de samenleving waar het zo lang mogelijk in de keten houden van grondstoffen steeds belangrijker is geworden. De Wm biedt niet meer voldoende handvatten om dat gedachtegoed vorm te geven. Dat komt onder andere tot uitdrukking in de aparte hoofdstukken voor stoffen en producten (hoofdstuk 9) en voor afvalstoffen (hoofdstuk 10). De samenhang tussen het stoffen-, product-, en afvalstoffenbeleid is in de Wm niet tot uitdrukking gebracht, terwijl deze in de circulaire keten zo van belang is. Ten tweede is deze regelgeving in de Wm fragmentarisch vanwege de vele wijzigingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden. Daarbij is in die voorbij periode geen sprake geweest van structureel onderhoud. Ook is er bijvoorbeeld geen consistente lijn als het gaat om het detailniveau van regels en het niveau waarop de regels (wet, amvb, ministeriële regeling) zijn gesteld. De toegankelijkheid en leesbaarheid van de Wm zijn daardoor verminderd, wat een soepele toepassing van de wet in toenemende mate frustreert.

Met de CE-wet wordt de denkwereld en bijbehorende terminologie en indeling van de lineaire economie in de Wm verruild voor die van de circulaire economie. De toekomstige CE-wet moet een coherente juridische structuur bieden in de Wm voor het regelen van de circulaire economie. Hiervoor is het belangrijk eerst aan te kunnen geven wat de transitie naar een circulaire economie inhoudt. Daarvoor gaat deze notitie in eerst op het doel van *duurzaam grondstoffengebruik* (zuinig, doelmatig en veilig). Daarnaast gaat de CE-wet uit van een ketenbenadering. De CE-wet biedt straks het kader om voor grondstoffenketens per schakel het gewenste gedrag van de relevante actoren te normeren en een soepele overgang tussen de schakels te borgen.

Sturing vraagt in de eerste plaats om het helder omschrijven van de doelen van de wet. Doelen vergroten de inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van de wet door aan het begin van de wet een algemeen kader te geven waaruit de daarop volgende regels logischerwijs volgen. Ze expliciteren de gewenste richtingen voor het handelen van de overheid en dragen daarmee bij aan een effectievere uitvoering van het beleid waarop de wet zich richt. In de CE-wet worden hiervoor *doelbepalingen* opgenomen. De doelbepalingen leggen het kwalitatieve doel voor de ontwikkeling naar een circulaire economie vast, namelijk het bevorderen van een *zuinig, doelmatig* en *veilig grondstoffengebruik*. In de doelbepalingen wordt een nadere invulling gegeven aan het zuinig, doelmatig en veilig grondstoffengebruik. Omdat in een circulaire economie er nog steeds sprake zal zijn van afvalstoffen, komt in deze doelbepaling ook het bestaande doel van het waarborgen van een *doelmatig en veilig beheer van afvalstoffen* tot uitdrukking. Deze doelbepalingen

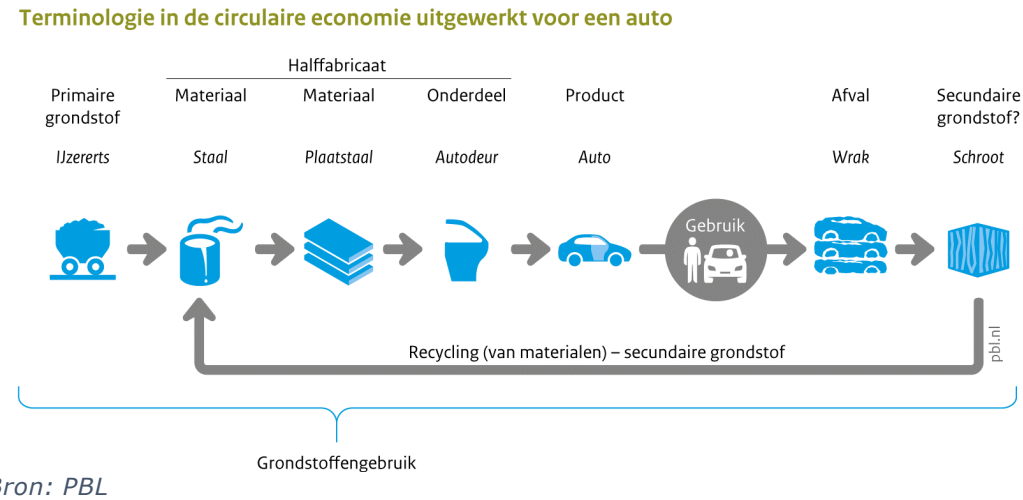
bevatten de essentie voor de rijksoverheid om sturing te geven aan de ontwikkeling naar een circulaire economie. In de volgende paragrafen wordt eerst nader ingegaan op de ketenbenadering om vervolgens in te gaan op de uitgangspunten van de doelbepalingen: een toekomstbestendig gebruik van grondstoffen dat zuinig, doelmatig en milieuveilig is .

3.1 Circulaire ketenbenadering

In deze paragraaf wordt afgebakend wat bedoeld wordt met de *ketenbenadering*. Vervolgens wordt in de volgende twee paragrafen een toelichting gegeven op de betekenis van *zuinig en doelmatig* en *veilig grondstoffengebruik*.

Voor de beoogde CE-wet zal binnen de Wm eerst in kaart worden gebracht hoe het stoffen- product- en afvalstoffenbeleid in het kader van een circulaire economie samenhangt. Deze samenhang is te bepalen aan de hand van een circulaire ketenbenadering van grondstoffengebruik. De term grondstoffengebruik heeft in de toekomstige CE-wet de brede betekenis zoals die door het PBL in de ICER 2023 wordt gehanteerd. Met grondstoffengebruik wordt bedoeld: een ketenbenadering van winning van grondstoffen en verwerking, gebruik, hergebruik en recycling van stoffen, mengsels, producten en afvalstoffen.[1]

De ketenbenadering van grondstoffengebruik en de terminologie die bij deze ketenbenadering wordt gebruikt, kan nader worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld over productie, gebruik en het afdanken van een auto. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven:



Bron: PBL

Grondstoffen kunnen in verschillende gedaanten de hele keten of cyclus doorlopen. In bovenstaand schema zijn verschillende fasen zichtbaar:

-*Input:* Om te beginnen is er de fase van grondstoffen die de economie inkomen (input). Het gaat dan om het winnen van primaire grondstoffen (in dit voorbeeld: ijzererts, bauxiet en olie) of om secundaire grondstoffen die door afvalverwerking de economie instromen (in dit voorbeeld: staalschroot). De winning en toepassing van primaire grondstoffen valt buiten de reikwijdte van de CE-wet.

[1] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

- *Productie, voorraden en gebruik:* Vervolgens is sprake van een fase waarin grondstoffen worden omgezet tot materialen, onderdelen en eindproducten die zich in de economie bevinden. Hierbij gaat het om het verwerken van grondstoffen tot materialen (in dit voorbeeld: staal, aluminium, kunststoffen), halffabricaten en producten (in dit voorbeeld: auto's en verpakkingsmateriaal).

- *Output:* Tot slot ontstaat de fase waarin grondstoffen de economie uitstromen als afval. Na het inzamelen en verwerken van afvalstoffen (in het voorbeeld bestaat het afval van een autowrak uit secundaire afvalstoffen), kunnen deze worden verwerkt tot secundaire materialen grondstoffen (zoals recyclaten) en de economie weer inkomen, of definitief worden verwijderd.[2]

Vanwege de bescherming voor de menselijke gezondheid en het milieu behouden afvalstoffen in de CE-wet ook de wettelijke status als afvalstof. Een afvalstof kan daarentegen, al dan niet na bewerking, onder voorwaarden, mogelijk weer worden ingezet als grondstof. In een circulaire economie is er nog maar een minimale hoeveelheid afval die niet meer kan worden ingezet in de economie en die daarom verbrand of gestort moet worden.

De circulaire ketenbenadering vindt straks zijn weerslag in de doelbepalingen in de CE-wet. In die doelbepalingen komen drie elementen naar voren: zuinig, doelmatig en veilig. In de doelbepalingen gaat zuinig en doelmatig grondstoffengebruik vorm krijgen in een wetsartikel en veilig grondstoffengebruik in een ander wetsartikel. In de volgende paragrafen wordt de richting die deze doelbepalingen beogen nader toegelicht. Ook wordt uitgewerkt wat wordt verstaan onder de bepalende begrippen in de CE-wet zoals bijvoorbeeld hergebruik, substitutie en chemische stoffen en hoe de elementen onderling samenhangen.

3.2 Zuinig en doelmatig grondstoffengebruik

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in de ICER-rapportage voor een zuinige en doelmatige omgang met grondstoffen verschillende circulariteitsstrategieën beschreven die te combineren zijn tot een circulariteitsladder (gebaseerd op de R-ladder).[3] Deze bestaan uit:

1. Afzien van producten of producten intensiever gebruiken
2. Producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik
3. Hergebruiken van producten
4. Reparaties en hergebruik van producten na reparatie
5. Verwerken en hergebruiken van materialen
6. Energie terugwinnen uit materialen

Voor het verwezenlijken van een circulaire economie zijn alle strategieën nodig, maar het uitgangspunt is dat een activiteit op de ladder met een lager getal minder grondstoffen of bewerkingsstappen in de circulaire keten vergt. Bij circulariteitsopties hoger op de ladder is het grondstoffengebruik daardoor minder. Er is veelal sprake van interactie en samenhang tussen de strategieën. Zo leidt meer hergebruik van materialen door recycling er bijvoorbeeld ook toe dat er minder primaire grondstoffen gebruikt worden.

In het Nationaal Programma Circulaire Economie (hierna: NPCE)[4] vinden de eerste vijf treden hun weerslag in de vier knoppen en strategieën voor circulariteit:

[2] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, p.34
[3] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2021 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, p.19
[4] Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 | Rapport | Rijksoverheid.nl

vermindering grondstoffen (strategieën 1 en 2), levensduurverlenging (strategieën 3 en 4) en hoogwaardige verwerking (strategie 5). In aanvulling op deze knoppen kan het doel van zuinig en doelmatig grondstoffengebruik worden verwezenlijkt door substitutie van eindige grondstoffen door hernieuwbare grondstoffen of alternatieve primaire grondstoffen met minder milieudruk.[5] De vier knoppen en strategieën, samen met grondstoffensubstitutie, vormen de uitgangspunten voor de doelbepalingen over zuinig en doelmatig grondstoffengebruik in de CE-wet. De volgende paragrafen gaan hier verder op in.

3.2.1 Vermindering grondstoffen

Bij strategieën die het totale grondstoffengebruik verminderen gaat het bijvoorbeeld om het inperken van de consumptie van producten door deze minder of efficiënter te gebruiken of producten te delen en gezamenlijk te gebruiken. Naast burgers hebben ook bedrijven een belangrijk aandeel in de consumptie van producten en daarmee in het gebruik van grondstoffen. De potentie om hier als rijksoverheid meer op te sturen en bijvoorbeeld regels over te stellen, is terug te zien in voorbeelden omtrent kunststofproducten voor eenmalig gebruik en verpakkingen. In Nederland is een aantal kunststofproducten voor eenmalig gebruik verboden omdat daarvoor een redelijk alternatief beschikbaar is. Voorbeelden hiervan zijn de verboden op plastic rietjes, roerstaafjes en wegwerpborden.[6] Verder is het bij het maken van producten (materialen, onderdelen, eindproducten) mogelijk om het grondstoffengebruik te verminderen. Het is daarbij niet alleen van belang zo weinig en efficiënt mogelijk grondstoffen te gebruiken, maar ook het verlies van grondstoffen door productuitval en verspilling zo veel mogelijk te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van Europese regelgeving op minimalisering van verpakkingen om te zorgen dat het grondstofgebruik tot een minimum wordt beperkt.[7]

3.2.2 Levensduurverlenging

Om de behoefte aan grondstoffen uit te stellen, kunnen in de consumptiefase maatregelen worden genomen die leiden tot uitstel van de vraag naar grondstoffen. Dat kan in de eerste plaats worden gerealiseerd door producten langer en intensiever te gebruiken, te hergebruiken, te repareren wanneer deze kapot zijn of te herfabriceren wanneer mogelijk. Het streven naar een lange levensduur moet bij het ontwerpen van producten als doel worden meegenomen. Alleen kwalitatief hoogstaande en repareerbare producten kunnen lang en intensief gebruikt worden. Het ontwerp moet daarop gericht zijn. Hergebruik van producten die niet als afval aan te merken zijn nadat deze zo nodig eerst zijn gereinigd, gerepareerd of gereviseerd, draagt ook bij aan uitgesteld grondstoffengebruik. Ook voor hergebruik is de mogelijkheid van sturing en regels stellen door de rijksoverheid terug te zien in voorbeelden omtrent kunststofproducten voor eenmalig gebruik. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de verplichting voor exploitanten om een herbruikbaar alternatief aan te bieden voor wegwerpbekers en -maaltijdverpakkingen. De behoefte aan grondstoffen uitstellen geldt ook voor het gebruik van producten die aan het einde van hun levensduur zijn, maar nog verder kunnen worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn gemaakt. Hierbij speelt de afweging of dat andere gebruik op een veilige wijze kan plaatsvinden. In paragraaf 3.3 wordt op deze afweging nader ingegaan.

3.2.3 Hoogwaardige verwerking

[5] Policy brief - mogelijke doelen voor een circulaire economie | Rapport | Rijksoverheid.nl, p.14
[6] Single-use plastic richtlijn (SUP-richtlijn), artikel 4
[7] Voorstel Verordening verpakking en verpakkingsafval, artikel 9

Hoogwaardige verwerking is erop gericht om producten of materiaalstromen die als afval moeten worden aangemerkt toch in de economie te houden en niet te verwijderen en daarmee verlies aan grondstoffen te voorkomen. Het gaat dan om voorbereiding voor hergebruik van producten waar een gebruiker zich van heeft ontdaan: het controleren, schoonmaken of repareren van producten die afvalstoffen zijn geworden om deze klaar te maken voor hergebruik zonder dat verdere voorbehandeling nodig is. Daarnaast gaat het om recycling: het bewerken van afvalstoffen tot secundaire grondstoffen die voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel worden ingezet. Bij deze strategieën wordt voorkomen dat grondstoffen uitstromen uit de economie, zodat deze weer kunnen worden gebruikt. De kringloop van grondstoffen en producten wordt daarmee gesloten.

3.2.4 Substitutie

Verder kan het doel van zuinig en doelmatig grondstoffengebruik worden verwezenlijkt door substitutie van eindige grondstoffen door hernieuwbare grondstoffen, alternatieve primaire grondstoffen met minder milieudruk en secundaire grondstoffen. De ambitie van het kabinet is om meer secundaire en hernieuwbare grondstoffen te gebruiken om zo het gebruik van primaire abiotische grondstoffen te verminderen. Hernieuwbare grondstoffen zijn primaire grondstoffen uit een voorraad die doorlopend kan worden vernieuwd.[8] Biogrondstoffen zijn zulke hernieuwbare grondstoffen.[9]

Door te kiezen voor secundaire grondstoffen in plaats van primaire grondstoffen, kan een bijdrage worden geleverd om de milieudruk te verlagen. Een voorbeeld is het inzetten van gebruikte materialen afkomstig uit de ontmanteling van gebouwen op werk- en bouwplaatsen, zodat deze een nieuw leven krijgen.

3.3 Veilig grondstoffengebruik

Voor veilig grondstoffengebruik wordt beleid gemaakt ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waarbij ook rekening wordt gehouden met regels over de veiligheid van de consument als gebruiker. Hierna zal eerst worden ingegaan op het beleid voor de menselijke gezondheid en het milieu. Vervolgens wordt ingegaan op de regelgeving over veilig grondstoffengebruik. Deze regelgeving vormt de basis en geeft richting aan de doelbepaling over veilig grondstoffengebruik in de CE-wet.

3.3.1 Beleid voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu

Het chemische stoffenbeleid is gericht op een gezonde, schone en veilige leefomgeving in uiterlijk 2050, waarbij de aan stoffen gerelateerde risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu verwaarloosbaar zijn. Integraliteit en dwarsverbanden tussen de verschillende beleids- en wettelijke kaders voor het stoffenbeleid is hierbij het streven. Op Europees niveau gebeurt dit via het 'Actieplan Verontreiniging naar Nul' en de uitvoering van de 'Europese strategie voor duurzame chemische stoffen'[10]. Op nationaal niveau wordt met het

[8] Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving, p.97
[9] Biogrondstoffen: Alle typen van biotische substantie van plantaardige of dierlijke origine (inclusief microbiële origine), zoals grondstoffen, materialen, producten en afvalstoffen uit de landbouw, bosbouw, visserij, aquacultuur, industrie en huishoudens (bijvoorbeeld groente-, tuin-, en fruitafval) (zie ook biomassa), zie ICER 2021.
[10] Kamerstukken II 2020/21 22112, nr. 2981

Impulsprogramma Chemische Stoffen gewerkt aan meer integraliteit[11]. Het stoffenbeleid richt zich op de productie, de handel en het gebruik van chemische stoffen om risico's van stoffen in de gehele keten van productie tot afval te voorkomen en te beperken; emissies van chemische stoffen om uitstoot en lozingen van stoffen tegen te gaan en te beperken; en de kwaliteit van bodem, water en lucht om risico's als gevolg van in het milieu aanwezige stoffen te verminderen. Het veilig grondstoffengebruik zoals aan de orde in de CE-wet past met name bij de invalshoek van productie, handel en gebruik van chemische stoffen. Dit werkt echter ook door naar de twee andere invalshoeken.

3.3.2 Regelgeving over vervaardigen, handel en gebruik van stoffen

De EU-regelgeving over het vervaardigen, de handel en het gebruik van stoffen is vervat in meerdere verordeningen. Centraal staan de REACH- en de CLP-verordeningen. De eerste stelt regels voor het op de markt brengen voor in beginsel alle chemische stoffen en mengsels, behoudens enkele uitzonderingen, waaronder regels over afvalstoffen. Uitgangspunt daarbij is dat over iedere stof gegevens inzake stofeigenschappen en (veilig) gebruik moeten zijn geregistreerd voordat de stof op de markt mag worden toegelaten. Daarbij kunnen beperkingen worden opgelegd en ook een algeheel verbod behoort ook tot de mogelijkheden. Voor de uitvoering van deze verordening zijn in titel 9.3 van de Wm regels gesteld. De CLP-verordening gaat over classificatie, gevaaretikettering en verpakking van alle stoffen en mengsels.

Er zijn enkele specifieke verordeningen waarmee veilig (grond-)stoffengebruik wordt gereguleerd zoals de Biociden-verordening (BPR), de kwikverordening en de POP-verordening. Ook zijn er Europese wettelijke kaders voor aanwezigheid of emissies van chemische stoffen zoals onder andere in de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Industriële Emissies, de Detergentenverordening, regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen en voedselcontactmaterialen.

Op grond van artikel 9.2.2.1 van de Wm kunnen regels worden gesteld over het invoeren, toepassen, bewerken, verwerken of aan een ander ter beschikking stellen van stoffen, mengsels en genetisch gemodificeerde organismen. Indien de risico's voor de gezondheid niet via het milieu optreden, maar meer gebonden zijn aan het gebruik van producten, zal in de meeste gevallen regulering onder de Warenwet plaatsvinden. Risico's tijdens productieprocessen vallen ook onder de Arbo-regelgeving. Indien een stof of mengsel echter (ook) via het milieu risico's voor de gezondheid van de mens en voor het milieu op kan leveren, via het productieproces of via toepassing in een bepaald product, dan is er een voorkeur voor de Wm.

De totaliteit van Europese en nationale regels zijn samen kaderstellend voor het CE-beleid en daarmee de doelbepaling in de CE-wet over veilig grondstoffengebruik.

3.3.3 Regels aan het ontwerp van producten (safe and sustainable by design)

De regels die gesteld zijn aan vervaardigen, handel en gebruik van stoffen zijn ook van invloed op het ontwerpen van producten. Als een stof niet verhandeld mag worden of toegepast mag worden in een bepaald product, zal het product anders ontworpen moeten worden. Bovendien vereisen sommige bepalingen dat vervuiling zo veel mogelijk moet worden voorkomen, en als dat niet lukt moet worden beperkt. Safe and sustainable by design is daarom ook een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe Europese Kaderverordening voor duurzame producten (Ecodesign for Sustainable Products Regulations). Deze kaderverordening vervangt de huidige

[11] Kamerstukken II 2022/23 22343, nr. 350

zogenoemde Ecodesignrichtlijn en maakt het mogelijk om eisen te stellen aan het duurzaam ontwerp van vrijwel alle fysieke producten (met uitzondering van o.a. voedsel, medicijnen voor mens en dier en levende planten of dieren). De voorgestelde verordening schrijft daartoe voor dat bij het opstellen van product specifieke maatregelen, mogelijke verbeteringen van een ruim aantal brede aspecten in overweging moet worden genomen, voor zover deze van toepassing zijn op het betreffende product. Dit betreft onder andere de levensduur van het product, herbruikbaarheid, repareerbaarheid, recyclebaarheid, het gebruik van gerecycled materiaal en beperking van de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen.

3.3.4 Regels aan afvalstoffen en voortgezet gebruik, bijproduct en einde-afval

Grondstoffen kunnen worden hergebruikt voor dezelfde of nieuwe toepassingen. In geval van stoffen in de afvalfase is hiervoor een einde-afval status nodig. De juridische afweging loopt per afvalstroom en toepassing uiteen, maar het opnieuw gebruiken van materiaal dient in alle situaties rechtmatig te zijn. Dat wil zeggen dat materialen dienen te voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik. Het gebruik mag niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Dat betekent een afweging waarin spanning kan ontstaan tussen enerzijds zuinig en efficiënt grondstoffengebruik en anderzijds veilig grondstoffengebruik. De inzet op toename in het gebruik van secundaire grondstoffen dient veilig voor het milieu of menselijke gezondheid plaats te vinden. Alleen onder die voorwaarde kan het gemeenschappelijk doel van het zover mogelijk terugdringen van risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu worden nagestreefd. Regels die gesteld zijn aan het vervaardigen, handel en gebruik van stoffen en aan het ontwerp van producten zijn daarom niet alleen relevant voor het gebruik van primaire grondstoffen die de circulaire keten ingaan, maar ook aan secundaire grondstoffen die in de keten blijven.

3.4 Doelmatig en veilig beheer van afvalstoffen

Tot slot blijven ook in een circulaire economie afvalstoffen bestaan. Aan het veilig beheer van afvalstoffen stelt de Kaderrichtlijn afvalstoffen (hierna: Kra) regels. In het bijzonder artikel 13 van de Kra regelt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu, met name:

a. zonder risico voor water, lucht, bodem, fauna en flora;
b. zonder geluids- of stankhinder te veroorzaken; en tevens
c. zonder schade te berokkenen aan natuur- en landschapsschoon.

Deze bepaling uit de Kra is geïmplementeerd in de zorgplichten van artikel 10.1 van de Wm[12], maar meer concreet in bepalingen die geregeld zijn onder de Omgevingswet.

Voor veilig grondstoffengebruik wordt beleid gemaakt ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu, waarbij ook rekening wordt gehouden met regels over de veiligheid van de consument als gebruiker. Hierna zal eerst worden ingegaan op het beleid voor de menselijke gezondheid en het milieu. Vervolgens wordt ingegaan op de regelgeving over veilig grondstoffengebruik. Deze regelgeving

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 392, nr. 3, p. 11.

vormt binnen de Wm de basis en geeft richting aan de doelbepaling over veilig grondstoffengebruik in de CE-wet.

4 Faciliteren van CE-instrumentarium, Europees en nationaal

Met reguleringsinstrumenten wordt uitvoering gegeven aan het CE-beleid. Bestaande reguleringsinstrumenten zijn bijvoorbeeld het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) en de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het is belangrijk dat de instrumenten uit de Wm die het stoffen-, product- of afvalstoffenbeleid reguleren op de in hoofdstuk 3.1 beschreven ketenbeschrijving worden aangesloten en dat er ruimte wordt gecreëerd om nieuw instrumentarium aan toe te voegen. Ten behoeve van het stimuleren van de circulaire economie wordt met de toekomstige CE-wet de basis gelegd in de Wm voor het faciliteren van de ontwikkeling van instrumenten die verplichtingen kunnen bevatten voor met name overheden en het bedrijfsleven. Dit doet de CE-wet op verschillende manieren.

Als eerste wordt er met de CE-wet meer samenhang aangebracht in de bepalingen over stoffen, producten en afvalstoffen in de Wm. Zo wordt er beter aangesloten bij de ketenbenadering van de circulaire economie. Door de huidige sectorale indeling van de Wm, waarin deze samenhang niet tot uitdrukking is gebracht, wordt het formuleren van dwingende maatregelen begrenst door onze huidige wet- en regelgeving. Zo richt hoofdstuk 10 van de Wm zich bijvoorbeeld met name op veilig en doelmatig afvalbeheer, maar biedt het in beginsel geen grondslag voor regelgeving over het behoud van grondstoffen, zowel vóór als tijdens de afvalfase. Door de nieuwe samenhang wordt het met de CE-wet makkelijker om reguleringsinstrumenten in te zetten voor zowel de afvalstoffenfase als voor de producten- en grondstoffenfase. De CE-wet zal daarnaast voorzien in een betere samenhang in de wettelijke basis van de Wm voor het bestaande nationale instrumentarium dat gericht is op het verwezenlijken en bestendigen van een duurzaam grondstoffengebruik. Het gaat hierbij om instrumenten die een grondslag hebben in de huidige Wm. Deze instrumenten worden met de CE-wet opnieuw vormgegeven, passend binnen de (nieuwe) samenhang in de wet.

De aangebrachte samenhang, waardoor een flexibele basis wordt geboden, is voor Europese regelgeving ook van groot belang. De voor circulaire economie relevante regelgeving met betrekking tot stoffen, producten en afvalstoffen wordt immers in hoge mate op Europees niveau vastgesteld. Een CE-wet binnen de Wm zal daarom in belangrijke mate ook een weerspiegeling moeten zijn van die regelgeving. In het Europees regelgevingskader vertonen verordeningen en richtlijnen ook steeds sterker samenhang. Zo heeft de Europese Commissie in het Europese Circulaire Economie Actieplan (CEAP) een reeks onderling samenhangende wetsvoorstellen uitgebracht. Met de CE-wet wordt in de Wm rekening gehouden met de samenhang tussen afvalstoffenbeleid en stoffen en productenbeleid, waardoor het inpassen van Europese milieuregels in de Wm eenvoudiger wordt.

Als tweede wordt in de CE-wet niet het nationale stelsel, maar het stelsel van Europese regelgeving als uitgangspunt genomen. Dit is van belang omdat in het kader van de Europese Green Deal en de Europese Circulaire Economie actieplannen de Europese Commissie veel nieuwe wetgevingsvoorstellen uitbrengt. In het verleden stond inpassing van Europese milieuregels in het nationale stelsel van de Wm vaak voorop, wat ertoe heeft geleid dat op sommige terreinen de Europese en nationale regels qua formulering, vormgeving en systematiek uit elkaar zijn gaan lopen. Daarbij komt dat binnen de Wm geen consistente keuzes zijn gemaakt wat

betreft het niveau van regelgeving waarin Europese regels zijn omgezet (wet, amvb of ministeriële regeling). Dit maakt de omzetting en toepassing van nieuwe Europese regels inmiddels onnodig ingewikkeld en tijdrovend. Met de CE-wet wordt er meer uniformiteit aangebracht wat betreft het niveau van regelgeving waarop de verschillende onderwerpen van een circulaire economie in de Wm zijn geregeld. Daarnaast wordt aangesloten bij de formulering, vormgeving en systematiek van het Europees recht. Zo kan er beter uitvoering gegeven worden aan nieuwe EU-regelgeving.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder toegelicht hoe met deze maatregelen in de CE-wet de Wm zowel Europees als nationaal CE-instrumentarium beter kan faciliteren.

4.1 Europees CE-instrumentarium

Gezien het internationale karakter van grondstofstromen en productketens is Europese samenwerking cruciaal om de Nederlandse ambitie – een circulaire economie in 2050 – te realiseren. Nederland kan de verduurzaming van ketens niet alleen bereiken. Omdat het belangrijk is dat er binnen de Europese Unie sprake is van een gelijk speelveld en interne markt voor producenten, worden bijvoorbeeld wettelijke (ontwerp-)eisen aan producten voornamelijk op Europees niveau gesteld. Ook de Europese Commissie heeft de transitie naar een circulaire economie hoog op de agenda. In 2015 heeft zij met het EU-actieplan voor de circulaire economie de eerste maatregelen getroffen en met het tweede Europese Circulaire Economie Actieplan (2020) wil de Europese Commissie de transformatie waartoe de Europese Green Deal oproept, versnellen. De maatregelen uit het EU-actieplan zijn erop gericht om, met inachtneming van geldende (EU-)wetgeving, het lineaire "winnen-produceren-gebruiken-weggooien"-patroon te doorbreken en de circulariteit van producten te vergroten. Maatregelen zijn erop gericht om enerzijds duurzame producten te ontwerpen die langer gebruikt kunnen worden en anderzijds om minder afval te genereren en gevaarlijke stoffen in producten en afval geleidelijk te vervangen.[13] Vanwege dit beleid worden de verordeningen en richtlijnen ook meer op elkaar afgestemd.

Er zijn in de Wm nu al een aantal titels opgenomen in verband met de implementatie of uitvoering van Europese richtlijnen of verordeningen. Europese richtlijnen dienen eerst te worden geïmplementeerd in nationaal recht voordat hieraan uitvoering kan worden gegeven. Europese verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten maar kunnen wel opdracht geven tot het treffen van uitvoeringsmaatregelen – zoals sanctionering of aanwijzing van een uitvoeringsinstantie - of daarvoor de keuze aan de lidstaten laten.

4.1.1 Flexibiliteit voor uitvoering of implementatie van Europese regelgeving

De door de Europese Commissie voorgestelde maatregelen bouwen verder op bestaande richtlijnen en verordeningen voor het stoffen-, product- en afvalstoffenbeleid, zoals de REACH-verordening, de Ecodesign Richtlijn voor energiegerelateerde producten en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De ad hoc wijze van implementatie in de Wm zoals tot nu is aangehouden, is minder geschikt bij een Europees regelgevingskader waarin verordeningen en richtlijnen steeds sterker samenhang vertonen. Bovendien stond tot nu toe het nationale stelsel vaak voorop bij inpassing van Europese milieuregels. Dat heeft ertoe geleid dat op sommige

[13] Een nieuw actieplan voor een circulaire economie - Voor een schoner en concurrerender Europa, mededeling van de Europese Commissie van 11 maart 2020 (COM(2020) 98).

terreinen de Europese en nationale regels qua formulering, vormgeving en systematiek juist uit elkaar zijn gaan lopen.

Bij het opstellen van de CE-wet wordt binnen de Wm aangesloten bij de formulering, vormgeving en systematiek van het Europees recht. Daarnaast wordt bij het vormgeven van het instrumentarium rekening gehouden met de Europese circulaire economie wetsvoorstellen. Zo wordt de inpassing van toekomstige Europese wetgeving onder de Wm eenvoudiger gemaakt. Daarnaast is het uitgangspunt om zoveel mogelijk regels op hetzelfde niveau te regelen en daarmee gelaagdheid zoveel mogelijk te voorkomen. Vergelijkbaar gedetailleerde normen dienen dan ook zoveel mogelijk op hetzelfde reguleringsniveau van wet, amvb of ministeriële regeling te worden vastgesteld. Zo zal de CE-wet de grondslagen in de Wm bieden waarmee de verscheidene specifieke verordeningen en richtlijnen overzichtelijk en op geschikt reguleringsniveau kunnen worden geïmplementeerd.

4.1.2 Ruimte in het EU-recht voor nationale CE-maatregelen

In sommige gevallen kan het gewenst zijn om nationaal (verdergaande) wettelijke CE-maatregelen te nemen, vooral als de Europese wetgeving niet voldoende stimulans biedt. In algemene zin kan worden gesteld dat de juridische ruimte die hiervoor is, wordt bepaald door de in het Europese recht gebruikte instrumenten (richtlijn of verordening). Niet voor alle CE-instrumenten is het mogelijk om inhoudelijke verbeteringen of aanvullingen aan te brengen. Een EU-verordening laat in beginsel geen ruimte om op nationaal niveau nadere regels te stellen. Opvallend is dat de primaire/secundaire grondstoffenfase, ontwerpfase, productiefase en gebruiksfase in toenemende mate in verordeningen gereguleerd worden (met uitzondering van de Single-Use Plastics-richtlijn). De afvalstoffenfase daarentegen wordt in belangrijke mate door de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) gereguleerd. Een EU-richtlijn zoals de Kra laat aan een lidstaat veel meer ruimte om verdergaande maatregelen te nemen.

Oftewel, de ruimte voor nationaal verdergaande wettelijke CE-maatregelen is er wel, maar wordt ook ingeperkt door Europese verordeningen. Daar komt bovenop dat er steeds meer wetgevingsinitiatieven uit het CEAP volgen die gericht zijn op duurzame producten en productieketens, waarbij weinig ruimte is voor nationaal beleid. Zo wordt de huidige zogenoemde Ecodesignrichtlijn vervangen door de nieuwe Europese Ecodesign Kaderverordening voor duurzame producten (Ecodesign for Sustainable Products Regulations, hierna: ESPR-verordening).[14] Met de ESPR-verordening wordt de Ecodesignrichtlijn verbreed en wordt het mogelijk om eisen te stellen aan fysieke producten op het gebied van bijvoorbeeld recyclebaarheid, herbruikbaarheid, levensduurverlenging, het gebruik van recyclaat en een verbod op bepaalde gevaarlijke stoffen. Daarnaast zijn er voorstellen voor de inzet van EU-consumentenwetgeving[15] en is er méér aandacht voor circulariteit in productieprocessen door aanpassing van de Richtlijn industriële emissies.[16] Andere voorstellen gaan over sectoren die essentieel zijn voor de circulaire economie vanwege hun grondstoffengebruik en circulair potentieel, zoals verpakkingen, elektronica en auto's, waarbij bijvoorbeeld de toepassing van een verplicht percentage recyclaat een belangrijk onderdeel is.[17]

4.2 Nationaal CE-instrumentarium

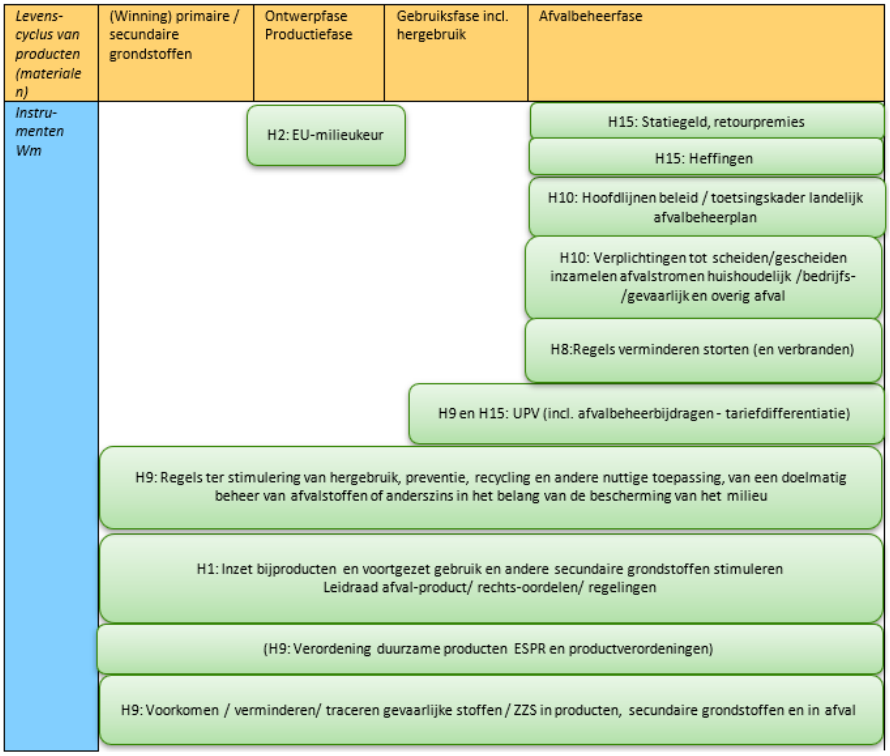
[14] Ecodesign for sustainable products (europa.eu)
[15] EUR-Lex - 52022PC0143 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0156
[17] eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0140&from=EN

Dat vanuit de Europese Unie momenteel sterk wordt ingezet op de ontwikkeling van de circulaire economie betekent niet dat er op nationaal niveau niks gebeurt of nodig is. Wat moet en kan wordt op Europees niveau geregeld, maar er wordt ook proactief gekeken wat eventueel aanvullend op nationaal niveau kan worden gedaan. Het kabinet heeft zich in het Rijksbrede programma Nederland Circulair ten doel gesteld om in 2050 een circulaire economie te hebben. In de tussentijd is dit doel uitgewerkt naar concrete acties en maatregelen in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 en het in 2023 gepubliceerde Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030. Op verscheidene manieren wordt binnen de huidige nationale regelgeving al gebruik gemaakt van instrumenten waar sturing vanuit gaat. Denk bijvoorbeeld aan verplichtingen tot het scheiden van afvalstoffen, het LAP en de invulling van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

4.2.1 Nieuw wettelijk kader voor nationaal CE-instrumentarium

Met de CE-wet wordt het CE-instrumentarium in de Wm opnieuw vormgegeven, passend binnen de nieuwe samenhang in de wet en in aansluiting op de formulering, vormgeving en systematiek uit Europees recht. Op dit moment zijn instrumenten die de verschillende fasen van de circulaire economie reguleren in verschillende hoofdstukken van de Wm gereguleerd. Figuur 1 vormt hier een weergave van door instrumenten te koppelen aan een fase in de circulaire keten en het betreffende hoofdstuk uit de Wm te vermelden. De instrumenten waarvoor momenteel nog een wetgevingstraject loopt en die nog niet van kracht zijn, zijn tussen haakjes geplaatst.

Uit het figuur blijkt dat de sectorale indeling van de Wm, waarbij in hoofdstuk 9 het stoffen- en productbeleid is geregeld en in hoofdstuk 10 het afvalstoffenbeleid, al niet meer klopt. Zo zijn in hoofdstuk 9 instrumenten opgenomen die ook de afvalstoffenfase reguleren. In feite is er dus al een ontwikkeling ingezet waarbij instrumenten die in beginsel over de ontwerp- en productfase gaan, ook de afvalstoffenfase reguleren. Met de invoering van de ESPR-verordening en de specifieke productverordeningen zal deze ontwikkeling verder toenemen. Daarnaast zijn er in hoofdstuk 10 instrumenten geregeld die in beginsel over de afvalstoffenfase gaan, maar eigenlijk een bredere uitwerking hebben (of in de toekomst zouden moeten hebben). Zo bestaat bij verplichtingen over het scheiden, gescheiden houden en inzamelen van de afvalstromen van huishoudelijk, bedrijfs-, gevaarlijk of overig afval de behoefte om meer informatie te hebben over het materiaal uit de voorgaande fasen in de keten. Daarnaast laat het figuur zien dat andere instrumenten die de circulaire economie reguleren ook zijn geregeld in de hoofdstukken, 1, 2 en 15 van de Wm. Zo zijn instrumenten die over einde-afval gaan, geregeld in de definitiebepalingen in hoofdstuk 1 van de Wm en financiële instrumenten zoals statiegeld en retourpremies in hoofdstuk 15.



Figuur 1: CE-instrumentarium in Wm

Door de CE-wet wordt het eenvoudiger om reguleringsinstrumenten in te zetten voor zowel de afvalstoffenfase als voor de producten- en (grond)stoffenfase. Deze verbetering wordt mogelijk dankzij de nieuwe samenhang in de toekomstige CE-wet die gericht is op de gehele circulaire keten en niet sectoraal op stoffen, producten of afvalstoffen.

4.2.2 De huidige CE-plannen in de CE-wet

In de CE-wet worden ook twee plannen in de Wm verankerd die belangrijk zijn om de circulaire economie te stimuleren: het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) en het Circulair Materialenplan (CMP). De CE-wet zal straks een nieuwe grondslag bieden voor het NPCE. Voor het CMP, de opvolger van het LAP, staat al een grondslag in de Wm in hoofdstuk 10. Het CMP wordt steeds meer gericht op de fasen voorafgaand aan de afvalfase. Hieronder worden de twee plannen en bijbehorende ontwikkelingen nader toegelicht.

I. Een nieuwe grondslag voor het Nationaal Programma Circulaire Economie

Begin 2023 is het NPCE[18] naar de Tweede Kamer gestuurd. In dit programma zijn maatregelen opgenomen om invulling te geven aan de transitie naar een circulaire economie tot 2030. De maatregelen passen binnen de reikwijdte van de doelbepaling. Verder lopen deze maatregelen binnen alle fasen van de keten uiteen van stimulerende maatregelen en maatregelen voor gedragssturing tot verplichtende maatregelen voor overheden, bedrijven en burgers. De maatregelen uit het NPCE dragen bij aan de realisatie van het doel van een circulaire economie in 2050. Volgens het PBL zijn echter met het pakket maatregelen uit het NPCE de

[18] Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

doelen van een circulaire economie in 2050 en 2030 nog niet binnen bereik. Daarom blijft het belangrijk om de maatregelen aan te vullen, te versterken en in de toekomst uit te breiden naar andere sectoren en productgroepen. Door te monitoren wordt inzicht verkregen in de voortgang en hoe acties en middelen bijdragen aan het realiseren van de doelen. En er komen gaandeweg nieuwe inzichten bij. Het NPCE wordt elke twee jaar geactualiseerd aan de hand van onder andere de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) die het PBL elke twee jaar opstelt. De ICER geeft zicht op trends en doelbereik en geeft aanbevelingen voor het verstevigen van beleidsinzet. Ook wordt er een link gelegd met de maatschappelijke opgaves waar de circulaire economie aan bijdraagt, namelijk klimaatverandering, milieuvervuiling, biodiversiteit en leveringszekerheid. Deze tweejaarlijkse cyclus borgt het leren en het bijsturen van het relatief jonge circulaire-economiebeleid om uiteindelijk de beoogde systeemverandering te kunnen bewerkstelligen. Door met de CE-wet een grondslag te geven aan het NPCE in de Wm wordt dit plan verankerd en krijgt de minister tevens de opdracht het NPCE tweejaarlijks te actualiseren.

II. Circulair Materialenplan als opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan

Het Circulair Materialenplan wordt de opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan. De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) verplicht lidstaten om een afvalbeheerplan op te stellen. Het LAP is de Nederlandse invulling hiervan. Het brengt het beleid ten aanzien van afvalstoffen bijeen en bepaalt welke activiteiten met afvalstoffen zijn toegestaan en welke niet. Het LAP maakt het vastgestelde beleid concreet en vertaalt het naar de praktijk voor gebruikers. Zo is het de brug tussen beleid en de uitvoering. De gebruikers van het LAP zijn vergunningverleners, toezicht en handhaving op het gebied van afvalbeheer, maar ook decentrale overheden en bedrijven. Het LAP richt zich voornamelijk op goed afvalstoffenbeheer en beschrijft met name de verwerking van materialen in de afvalfase. Maar de circulaire economie vraagt om meer. Het CMP beoogt dan ook informatie te bieden over alle fasen van een materiaalketen, van ontwerp tot en met verwerking. Net als het LAP is het CMP voornamelijk een praktisch instrument, dat gebruikers op een laagdrempelige manier voorziet van bruikbare en toepasbare informatie.

Het LAP, en straks het CMP, is zelf geen bindende wetgeving, maar werkt indirect door in de besluitvorming van een bestuursorgaan. Op grond van artikel 10.14 van de Wm moet ieder bestuursorgaan die een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen uitoefent rekening houden met het LAP. Het LAP dient daardoor als toetsingskader voor bestuursorganen voor het afvalstoffenbeheer. Denk aan de afgifte van vergunningen en ontheffingen voor handelingen met afvalstoffen of het opstellen van lokale regelgeving op het gebied van afvalstoffen. De wettelijke grondslag van het eerste CMP blijft gelijk aan die van het LAP en biedt dus een toetsingskader voor de afvalfase. Voor regelgeving met betrekking tot de eerdere fases uit de circulaire keten zijn andere instrumenten ingericht, bijvoorbeeld voor productbeleid. Het CMP biedt wel een weergave van deze regels en instrumenten. In ketenplannen wordt informatie opgenomen over de ontwerp-, productie-, gebruik- en afvalfase van een specifiek materiaal. Het ketenplan biedt een 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.

5 Inbedding in de Wet milieubeheer en samenhang met andere relevante wetgeving

De Wm bevat met de hoofdstukken 9, 10 en 15 belangrijke kaders voor regelgeving met betrekking tot stoffen, producten en afvalbeheer. Met de vele wijzigingen van de afgelopen jaren is de Wm echter moeilijker toepasbaar, transparant en leesbaar geworden. Dit is met name nijpend voor de bepalingen die relevant zijn voor de circulaire economie. Om deze reden worden met de CE-wet de bepalingen van de Wm die van toepassing zijn op de circulaire economie gemoderniseerd. Er wordt onder andere gezorgd voor meer samenhang tussen de bestaande product- en afvalstoffenwetgeving. Daarnaast zitten in de Wm ook nu al enkele bepalingen (grondslagen) over bijvoorbeeld hergebruik en preventie, die als aanzetten kunnen worden gezien voor een CE-wet. Ook kent de Wm nu al op de materiaalketen gerichte (grondslagen voor) regelgeving, zoals die voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en het meldingssysteem voor afgifte en ontvangst van afvalstoffen. De Wm biedt de mogelijkheid om een samenhangend, eenduidige juridische basis voor circulaire economie-regelgeving vast te leggen. De Wm is gericht op de bescherming van het milieu in ruime zin en heeft tot doel negatieve gevolgen voor het milieu van activiteiten tegen te gaan, inclusief de gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen. Ook met de CE-wet zal de Wm ditzelfde hoofddoel dienen, want ook de regels in een CE-wet over *duurzaam grondstoffengebruik* hebben primair tot doel bij te dragen aan de bescherming en verbetering van het milieu en de bescherming van de gezondheid van de mens in Nederland.

Tegelijkertijd is het zo dat de circulaire economie niet uitsluitend in de Wm wordt geregeld. Doordat de circulaire economie meerdere maatschappelijke beleidsdoelen dient, waaronder het tegengaan van klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en leveringsrisico's[19], zijn er ook raakvlakken met andere wetten. Bijvoorbeeld de Klimaatwet stelt een beperkt aantal regels voor overheidsorganen: het vaststellen beleidsdoelen, een klimaatplan en verantwoordingscyclus. Voor zover voor het bereiken van die beleidsdoelen regels worden gesteld, wordt vaak gebruik gemaakt van de instrumenten en regels van de Omgevingswet. Of denk aan het tegengaan van slechte economische en sociale gevolgen door het Nederlandse grondstoffengebruik in het buitenland. Nederland betrekt een groot deel van zijn grondstoffen uit andere landen. De winning van grondstoffen of de verwerking van afvalstoffen in het buitenland vindt vaak plaats onder slechte economische en sociale omstandigheden. Deze aspecten van grondstoffengebruik worden niet in de Wm geregeld, maar zijn in andere wetgeving onderwerp van regeling.

Daarnaast zijn er ook andere wetten die regels stellen voor stoffen, producten en afvalstoffen. Voor productbeleid geldt bijvoorbeeld ook de Warenwet. Met de Omgevingswet kunnen overheden sturing geven aan een circulaire economie, bijvoorbeeld met een reguleringsinstrument als de omgevingsvergunning.

In de toelichting bij de CE-wet wordt de afbakening met relevante wet- en regelgeving zichtbaar gemaakt. Dit is belangrijk, omdat wijzigingen die de CE-wet aanbrengt in de Wm gevolgen kunnen hebben voor circulaire economie-bepalingen onder andere wetgeving. Met name de regels van de Omgevingswet en de Wm zijn nauw verbonden. Bij de verkenning en uitwerking van regels over circulaire

[19] Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl

economie zal afstemming met de Omgevingswet daarom voorop staan. Daarnaast is er aandacht voor afstemming met andere relevante wetgeving.

6 Planning

Deze hoofdlijnennotitie beschrijft de centrale lijnen waarlangs de CE-wet wordt ontwikkeld binnen de Wm. Deze ideeën en plannen worden dit jaar verder uitgewerkt in een wetsvoorstel, waarna een nieuw kabinet hierover kan besluiten en het in openbare consultatie kan brengen.