

Aan de minister van Klimaat en Groene Groei
Mevrouw drs. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4096/2026-U153

Datum

13 augustus 2026

Onderwerp

Kaderwet circulaire economie

Geachte mevrouw Van Veldhoven-van der Meer,

Op 13 juli 2026 ontving het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) de adviesaanvraag voor het wetsvoorstel *Kaderwet circulaire economie* (verder: de CE-wet). De termijn om te adviseren eindigt op 13 augustus 2026.

Context

De memorie van toelichting beschrijft dat het kabinet streeft naar een circulaire economie (CE) in 2050. Het huidige primaire grondstoffengebruik heeft grote impact op klimaat, milieu en gezondheid, aldus de memorie van toelichting, en met een circulair grondstoffengebruik moet de Nederlandse productie en consumptie vallen binnen de 'planetaire' grenzen.

De huidige Wet milieubeheer (Wm) is 'lineair' opgezet. Dat betekent onder meer dat er veel aandacht is voor het veilig verwijderen van afvalstoffen uit het milieu en veel minder op hergebruik. De huidige Wm stelt algemene doelen als 'bescherming van mens en milieu', en een doelmatig beheer van afvalstoffen, maar het streven naar een circulaire economie past daar volgens de memorie van toelichting niet goed in. De CE-wet moet dit veranderen.

Inhoud van het voorstel

De CE-wet wijzigt de Wm. De CE-wet introduceert een overkoepelende doelbepaling van de circulaire economie op wetsniveau. Dat doel moet de transitie naar de circulaire economie sturen door de bestaande afvalhiërarchie en doelmatig beheer van afvalstoffen aan te vullen met circulariteitsstrategieën. Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NCPE) krijgt een wettelijke grondslag. De CE-wet herstructureert bepalingen waardoor een duidelijker ordening ontstaat in de Wm en in de AMvB's die daaronder hangen. Het Circulaire Materialenplan (CMP)

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

komt in een aparte paragraaf in de Wm. Hetzelfde geldt voor de Uitgebreide producentenverantwoordelijkheden (UPV's). Die worden duidelijker geformuleerd en sluiten om die reden beter aan bij Europeesrechtelijke kaders. Eventuele nieuwe Europese wetgeving kan juridisch beter worden geïmplementeerd. Het wetsvoorstel regelt ook het UPV-register. De grondslag voor statiegeld en retourpremies verbetert door een andere formulering en opname onder de nieuwe CE-titel (in plaats van tussen de financiële bepalingen). Regels over registers, vergunningen en ontheffingen worden gegroepeerd in een eigen titel. Uitvoeringsregelingen voor Europese wetgeving krijgen een duidelijke grondslag naar AMvB-niveau.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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

De huidige Wm kent, volgens de memorie van toelichting, een onoverzichtelijke opbouw. De juridische grondslag voor implementatie van Europese wetgeving is op onderdelen gebrekkig. Delegatiegrondslagen en grondslagen voor programma's als de NCPE en CMP zijn er niet of niet duidelijk geformuleerd. Die passen (daarom) niet altijd bij de wens van een circulaire economie. De CE-wet beoogt deze knelpunten weg te nemen door artikelen te herschikken en (delegatie)grondslagen te creëren of te herformuleren.

De Circular Economy Act van de Europese Commissie treedt in 2026 in werking. Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat daar rekening mee is gehouden. Evenmin blijkt hoe die Act zich verhoudt tot de Wm na inwerkingtreding van de het wetsvoorstel.

1.1 Het college adviseert om aan te sluiten bij de aanstaande Europese Circular Economy Act of om inhoudelijk te onderbouwen waarom het wetsvoorstel daar niet op kan wachten.

2. Minder belastende alternatieven

Het wetsvoorstel legt geen nieuwe verplichtingen op. Net als de Wm biedt het echter ruimte voor een uitgebreidere aanwijzing van afvalstoffen dan op basis van de Richtlijn afvalstoffen verplicht is. Een lidstaat kan op grond van de richtlijn andere stoffen dan op de lijst genoemde afvalstoffen aanmerken als 'afvalstof' als het een of meerdere eigenschappen omvat die in de bijlage bij de richtlijn zijn genoemd. Het wetsvoorstel neemt die beleidsruimte één-op-één over. Dat betekent dat bij ministeriële regeling straks meer stoffen aangewezen kunnen worden dan op grond van de Richtlijn afvalstoffen strikt noodzakelijk is. Hierdoor ontstaat een risico op extra regeldruk. Het is lastenlruwer om de aanwijzing van stoffen als 'afvalstof' te beperken tot die gevallen die direct uit de Richtlijn afvalstoffen volgen.

2.1 Het college adviseert om de aanwijzing van afvalstoffen te beperken tot de Europees gedefinieerde afvalstoffen.

Verder bepaalt het wetsvoorstel dat de minister de 'R1-status' van een afvalverbrandingsinstallatie erkent als het voldoet aan bepaalde voorwaarden. Die erkenning is van belang voor het mogen importeren van afval. Zij wordt verleend voor de duur van één jaar. Blijkt een afvalverbrandingsinstallatie niet meer te voldoen, dan verliest zij die status. Zij mag dan geen afval meer importeren. Het is niet duidelijk waarom is gekozen voor de periodiciteit van één jaar. Deze periodiciteit volgt niet direct uit de Richtlijn afvalstoffen. Gelet op het belang van het behouden van de R1-status voor de afvalverbrandingsinstallatie zelf, lijkt het mogelijk om de erkenning voor een langere duur te verlenen.

2.2 Het college adviseert om te kiezen voor een lagere frequentie van erkenningen of om toe te lichten waarom jaarlijkse erkenning noodzakelijk is.

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel kent een artikel over de einde-afvalstatus. Dat artikel is ongewijzigd overgenomen uit de huidige Wm. De werkbaarheid van wet- en regelgeving rond de einde-afvalstatus wijzigt daarmee niet. Onduidelijkheid over de einde-afvalstatus is echter een bekend probleem. Het wetsvoorstel wordt niet gebruikt om bijvoorbeeld voor te sorteren op uniforme beoordelingskaders of richtlijnen.

3.1 Het college adviseert om toe te lichten hoe in de toekomst de problematiek rond de einde-afvalstatus opgelost wordt met het voorgestelde juridische kader.

4. Gevolgen regeldruk

De memorie van toelichting licht toe dat er geen regeldrukgevolgen zijn. Gelet op de beleidsarme omzetting zijn er geen structurele regeldrukgevolgen. De memorie van toelichting laat echter buiten beschouwing dat er eenmalige kennisnamekosten zullen zijn, onder andere doordat formuleringen wijzigen en artikelen worden herschikt. De memorie van toelichting moet deze nog in beeld brengen. Verder merkt het college op dat het voorstel niet mogelijkheden benut om de regeldruk te verminderen. Het draagt daardoor niet bij aan de kabinetsdoelstelling.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen.

Het college constateert dat op basis van de memorie van toelichting niet duidelijk is waarom de inwerkingtreding van de Circular Economy Act niet afgewacht kan worden. Afstemming met de Circular Economy Act voorkomt dat de Kaderwet op een later moment moet worden aangepast, met mogelijk extra regeldruk tot gevolg. Het college vertrouwt erop u hiermee volgende te hebben geïnformeerd over de uitkomsten van de toetsing. Indien u het voorstel verder in procedure brengt, gaat ATR ervan uit dat de toelichting per adviespunt duidelijk

maakt op welke wijze rekening is gehouden met het ATR-advies. Aanvullend verzoekt het college u de gewijzigde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris