

3 Status

3.1 Inleiding

Het LAP heeft een expliciete basis in de Wet milieubeheer. Dit tweede LAP vervangt het eerste LAP, dat op 3 maart 2003 in werking is getreden. Het eerste LAP is vier keer gewijzigd en was geldig tot 3 maart 2009.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op vaststelling, status, geldingsduur, reikwijdte, doorwerking, wijzigen en afwijken van het LAP.

3.2 Vaststelling

Het ontwerp van dit tweede LAP heeft van 10 december 2008 tot en met 21 januari 2009 een openbare inspraakprocedure doorlopen. De inspraakreacties en de antwoorden daarop zijn opgenomen in 'Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP), Nota van aanpassing' (VROM 2009).

Het ontwerp LAP is op 15 december 2008 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (kennisgeving 2008/0571/NL), zoals voorgeschreven in Richtlijn 98/34/EG.

De Minister van VROM heeft het LAP op 11 november 2009 vastgesteld en op 25 november 2009 gepubliceerd in de Staatscourant (Staatscourant 2009, 17866). Het LAP is in werking getreden op 24 december 2009.

3.3 Status

Het LAP is het afvalbeheersplan zoals genoemd in titel 10.2 (artikelen 10.3 tot en met 10.14) van de Wet milieubeheer. Het plan moet volgens de wet de onderwerpen bevatten die ingevolge voor Nederland bindende besluiten van de instellingen van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een dergelijk plan. Ook moet in het plan in ieder geval worden aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, hoe die hoofdlijnen voor afzonderlijke afvalstoffen zijn uitgewerkt, wat de benodigde capaciteit van bepaalde afvalbeheervormen is en wat het beleid is voor grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen.

Met het opstellen van een afvalbeheerplan wordt ook uitvoering gegeven aan de volgende

E(E)G-richtlijnen:

- de Richtlijn betreffende afvalstoffen (2006/12/EG), beter bekend als en verder in dit LAP te noemen de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen een of meer plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen om de in de richtlijn vermelde doelstellingen te verwezenlijken;
- de Richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 94/31/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen om, in het kader van hun algemene planning voor het beheer van afvalstoffen of los daarvan, plannen op te stellen voor het beheer van gevaarlijke afvalstoffen;
- de Richtlijn 2004/12/EG tot wijziging van de Richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval (94/62/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen om in hun afvalbeheerplannen een speciaal hoofdstuk op te nemen over het beheer van verpakkingen en verpakkingsafval;
- de Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (99/31/EG), waarin de lidstaten onder meer wordt opgedragen een strategie te ontwikkelen voor vermindering van de naar stortplaatsen over te brengen biologisch afbreekbare afvalstoffen.

In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen is opgenomen dat lidstaten ervoor zorgen dat hun bevoegde instanties één of meer afvalbeheerplannen vaststellen. De afvalbeheerplannen moeten een analyse van de bestaande situatie inzake afvalbeheer in het betrokken geografisch gebied bevatten, alsook de maatregelen die moeten worden genomen voor voorbereiding voor hergebruik, recycling, andere vormen van nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen op een milieuvriendelijkere wijze en een evaluatie van de vraag hoe het plan de uitvoering van de doelstellingen en de bepalingen van de richtlijn zal ondersteunen. Met dit tweede LAP voldoet Nederland aan deze bepaling uit de nieuwe Kaderrichtlijn.

3.4 Geldingsduur

De Wet milieubeheer verplicht de Minister van VROM tot het ten minste eenmaal in de vier jaar vaststellen van een afvalbeheersplan. Het plan moet onder meer de hoofdlijnen van het afvalstoffenbeleid ter uitvoering van de Wet milieubeheer in de betrokken periode van vier jaar bevatten en, voor zover mogelijk, in de daarop volgende zes jaar. De minister kan de geldingsduur van het plan eenmaal met ten hoogste twee jaar verlengen.

Bij de herijking van de VROM-regelgeving in 2003/2004 is besloten de vierjaarlijkse herzieningstermijn los te laten (29 200 XI, nr. 7) en de geldingsduur van het LAP te verlengen van vier tot zes jaar. De Wet milieubeheer is daarna op dit punt echter niet aangepast.

In de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen is opgenomen dat afvalbeheerplannen ten minste eens in de zes jaar moeten worden geëvalueerd en, zo nodig, worden bijgesteld en aangepast. Deze termijn zal in de Wet milieubeheer worden opgenomen.

Gelet op het hiervoor staande is de geldingsduur van het LAP zes jaar, met voor zover mogelijk een doorkijk naar de daarop volgende zes jaar. Dat betekent dat de beleidsperiode van dit tweede LAP de periode 2009-2015 beslaat, met waar mogelijk een doorkijk tot 2021.

3.5 Reikwijdte

Het LAP is bedoeld voor in principe alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Zonder de reikwijdte van de Wet milieubeheer in te willen perken, vallen de volgende stoffen niet onder het LAP:

1. Radioactief afval: hierop zijn de Kernenergiewet en de nota Radioactief afval van toepassing.
2. Baggerspecie: hierop zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de nota Waterhuishouding van toepassing.
In 2009 wordt gezien of, en zo ja, op welke manier baggerspecie in het LAP kan worden opgenomen.
3. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing.
4. Dierlijk afval: hierop ziet de Verordening (EG) nr. 1774/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten. Deze verordening is geïmplementeerd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, het Besluit dierlijke bijproducten en de Regeling dierlijke bijproducten 2008.

5. Communaal afvalwater (rioolwater): hierop is weliswaar hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer van toepassing, maar het beleid voor deze afvalstof is opgenomen in onder meer de nota Waterhuishouding.

Ter informatie is in de achtergrondinformatie van LAP wel opgenomen wat het bestaande beleid is van de afvalstoffen die niet onder het LAP vallen.

3.6 Doorwerking

Ingevolge artikel 10.14 van de Wet milieubeheer moet ieder bestuursorgaan bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen rekening houden met het LAP. Dit artikel richt zich zowel tot het bestuursorgaan dat het LAP vaststelt (horizontale binding voor de Minister van VROM) als de bestuursorganen die medeverantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het LAP (verticale binding voor andere bestuursorganen).

Door deze verticale binding onderscheidt het LAP zich van overige in de Wet milieubeheer geregelde milieubeleidsplannen. Bij die plannen is namelijk alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, verplicht er rekening mee te houden.

Rijksoverheid

Voor de Minister van VROM is het LAP het toetsingskader voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen op grond van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (1013/2006) en voor het afgeven van inzamelvergunningen voor bepaalde categorieën van (gevaarlijke) afvalstoffen.

Andere ministeries dienen in het kader van de Wet milieubeheer bij het opstellen van beleidsplannen en het afgeven van beschikkingen rekening te houden met milieuaspecten. Voor het onderdeel afvalbeheer dient het LAP als referentiekader.

Andere overheden

De provincies, gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders dienen het LAP te gebruiken als toetsingskader bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens de Wet milieubeheer. Het gaat dan bijvoorbeeld om alle vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer waar afvalaspecten aan de orde zijn. Dit betekent dus niet alleen de vergunningen voor afvalbeheerinrichtingen, maar ook de vergunningen voor bedrijven waar afval vrijkomt.

Aandachtspunt bij de vergunningverlening aan inrichtingen die (categorieën van) afvalstoffen willen be- en/of verwerken, is de minimumstandaard die in hoofdstuk 11 (Minimumstandaard) en in bijlage 4 is opgenomen. Omdat de minimumstandaard is bedoeld als harmoniserend instrument is het ongewenst dat bij vergunningverlening verdergaande eisen worden gesteld dan de in dit LAP opgenomen minimumstandaarden. Dit geldt niet als de aanvraag voor een vergunning zelf voorziet in een verwerkingswijze die verder gaat dan de minimumstandaard.

Daarnaast is het LAP kaderstellend voor het beleid van provincies en gemeenten voor invoering en stimulering van afvalpreventie en gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.

3.7 Wijzigen en afwijken

In artikel 10.13 van de Wet milieubeheer is bepaald dat het LAP tussentijds kan worden gewijzigd en dat met betrekking tot die wijziging de artikelen 10.4 tot en met 10.11 en 10.12, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn. Een tussentijdse wijziging kan nodig zijn door wijziging van EG-regelgeving, de jurisprudentie of technische omstandigheden met betrekking tot het afvalbeheer, waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden.

Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, dient elk bestuursorgaan rekening te houden met het LAP bij het uitoefenen van een bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Dit komt de duidelijkheid ten goede en er wordt mee bereikt dat in Nederland op uniforme manier de vergunningverlening en handhaving voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen plaatsvindt. Afwijken van het plan moet dan ook worden voorkomen.

Als een bestuursorgaan wil afwijken van het LAP, bijvoorbeeld omdat men van mening is dat er zwaarwegende redenen zijn die dit wenselijk of nodig maken, dient de volgende procedure te worden gevolgd:

1. Wanneer een bestuursorgaan het voornemen heeft om af te wijken van het LAP, wordt dit voornemen schriftelijk medegedeeld aan de Minister van VROM.
2. In de mededeling wordt nauwkeurig beschreven van welk onderdeel van het LAP men wil afwijken, wat de afwijking inhoudt en wat de inhoudelijke argumenten zijn van het bevoegd gezag om af te wijken van het LAP. Indien het gaat om vergunningverlening, kan de schriftelijke mededeling eventueel plaatsvinden in de vorm van het voorleggen van de ontwerp-vergunning inclusief motivering.
3. De Minister van VROM beoordeelt of afstemming of overleg met andere overheden gewenst dan wel noodzakelijk is.
4. Als afstemming/overleg met andere overheden gewenst/noodzakelijk is, brengt de minister het voornemen tot afwijken in in de Stuurgroep Afval (ambtelijk overleg) en/of het DUIV (bestuurlijk milieuoverleg tussen Directoraat-generaal Milieu, Unie van Waterschappen, IPO en VNG).
5. Stuurgroep Afval en/of DUIV beoordelen het voornemen tot afwijken en stellen een advies op aan de Minister van VROM.
6. Als afstemming/overleg met andere overheden niet gewenst/noodzakelijk is, beoordeelt de directeur Duurzaam Produceren van het ministerie van VROM (VROM/DP) het voornemen tot afwijken in overleg met de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer (SN/UA).
7. De Minister van VROM neemt na ontvangst van het advies van de Stuurgroep Afval en/of het DUIV of na de gezamenlijke beoordeling van VROM/DP en SN/UA een standpunt in over de afwijking en deelt dat standpunt binnen zes weken na ontvangst van de mededeling mede aan het betreffende bestuursorgaan.
8. Als de Minister van VROM het niet eens is met het voornemen om af te wijken, kan het betreffende bestuursorgaan toch besluiten om van het LAP af te wijken. Het bestuursorgaan deelt dat dan mede aan de minister van VROM. In dat geval beslist de Minister van VROM, als degene die het LAP heeft vastgesteld, of het definitieve besluit een reden is om een beroepsprocedure te starten.
9. Als de Minister van VROM het voornemen heeft om zelf van het LAP af te wijken, zal hij dit ook in Stuurgroep Afval en/of DUIV inbrengen als afstemming/overleg met andere overheden gewenst/noodzakelijk is.

10. De uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer zorgt voor het informeren van alle betrokken bestuursorganen over de voorgenomen afwijking, het advies aan de minister, het definitieve besluit van het bestuursorgaan en het besluit van de minister.

Afwijken van het LAP kan zich bijvoorbeeld voordoen bij vergunningverlening voor afvalbe- en -verwerkende inrichtingen, in het bijzonder ten aanzien van de in bijlage 4 vastgestelde minimumstandaarden. In hoofdstuk 11 (Minimumstandaard) wordt aangegeven dat een vergunningaanvraag kan worden ingediend voor een andere wijze van beheer dan de minimumstandaard die voor de betreffende (categorie van) afvalstoffen is vastgesteld. In de aanvraag moet dan worden aangetoond dat de aangevraagde beheerwijze minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard. Afwijken van het LAP is pas aan de orde als het bevoegd gezag vergunning wil verlenen voor een beheerwijze die minder hoogwaardig is dan de minimumstandaard.

Het is niet uitgesloten dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag behoefte heeft aan ondersteuning, bijvoorbeeld omdat de resultaten van een levenscyclusanalyse (LCA) moeten worden beoordeeld of omdat twijfel bestaat of er voldoende informatie door de aanvrager is verstrekt. In dat stadium kan een beroep worden gedaan op de uitvoeringsorganisatie SenterNovem/Uitvoering Afvalbeheer voor het verstrekken van of verwijzen naar informatie, advies, enz. Zo kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld beschikken over alle (achtergrond)gegevens, berekeningen en ingreepstabellen die voor het MER-LAP zijn verzameld en opgesteld. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een inhoudelijke ondersteuning van het bevoegd gezag door de uitvoeringsorganisatie. Dit heeft geen consequenties voor een eventuele latere advisering aan het Ministerie van VROM over een voornemen tot afwijking van het LAP.

3.8 Wederzijdse erkenning

Het beginsel van wederzijdse erkenning is een algemeen beginsel van EG-recht. Het beginsel houdt in dat goederen die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie, dan wel rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een daartoe strekkend of mede daartoe strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd, ook in andere lidstaten moeten worden toegelaten. Het beginsel van wederzijdse erkenning dient ter bevordering van het vrij verkeer van goederen binnen de EU.

Afval moet krachtens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie EG worden gekwalificeerd als 'goed' in de zin van het EG-recht (zie arresten 172/82 Syndicat National des Fabricants Raffineurs d'Huile de Graissage en C-02/90 Commissie tegen België). Het Hof motiveert dit door te stellen dat goederen geen positieve waarde hoeven te hebben en zelfs een negatieve waarde mogen vertegenwoordigen, zolang ze het voorwerp zijn van handelstransacties. Met betrekking tot afval is aan dit vereiste voldaan als afvalverwerkings-, -inzamelings-, -opslag of -verwijderingsinstallaties worden betaald om het afval te verwerken.

Afval dat voorwerp is van een handelstransactie bevindt zich, zodra het rechtmatig in de handel is gebracht in een lidstaat van de EU, in het vrij verkeer. Het beginsel van wederzijdse erkenning is dan van toepassing. In relatie tot het LAP betekent dit, voor zover EVOA of andere Europese regelgeving niet in een beperkingsmogelijkheid voorziet, dat afval dat in een andere lidstaat, die gelijkwaardige eisen stelt, rechtmatig in de handel is gebracht voor doeleinden van:

- inzameling;
- opslag;
- be- of verwerking door middel van:
 - nuttige toepassing; of
 - verwijdering

op de Nederlandse markt zal worden toegelaten om deze handeling te ondergaan. Aan deze toelating op de Nederlandse markt mogen geen specifieke of aanvullende nationale eisen of voorschriften verbonden worden. Evenmin mag een extra controle worden opgelegd om vast te stellen of het afval inderdaad geschikt is de voorgenomen handeling te ondergaan.