

Inleiding / leeswijzer

[Waarom een derde landelijk afvalbeheerplan?](#)

Een derde landelijk afvalbeheerplan (LAP3) wordt opgesteld 'omdat Europa en de Wet milieubeheer daartoe verplichten'. Op zich is dat voldoende reden voor een nieuw LAP.

Echter, een dergelijke antwoord doet geen recht aan wat met het eerste en het tweede LAP is bereikt en wat we met dit derde LAP nog verder willen bereiken. De evaluatie van LAP1 en LAP2¹ heeft namelijk geleerd dat deze plannen goed hebben gewerkt en dat veel stakeholders er tevreden over zijn.

Het LAP is werkbaar gebleken voor vergunningverlening, geeft een goed overzicht van een groot deel van het afvalveld en heeft bijgedragen aan uniformering van de uitvoering van afvalbeleid. Daarnaast is het grootste deel van de kwantitatieve doelstellingen van het LAP bereikt, is meer marktwerking binnen de afvalmarkt ingevoerd en heeft ook de beoogde ontkoppeling van de afvalhoeveelheid en de economische ontwikkeling plaatsgevonden.

Stakeholders merken onder meer op dat in termen van de Ladder van Lansink er een grote verschuiving is geweest van de laagste trede op de ladder (stort) naar de derde trede (afvalverbranding met energietoepassing). Daarnaast is er een verschuiving geweest naar materiaalhergebruik/recycling met name bij bouw- en sloopafval.

Vanzelfsprekend zijn er ook kanttekeningen en zaken die beter kunnen. De uitvoerders van de evaluatie constateren bijvoorbeeld dat de ketenprojecten voor de 7 prioritaire afvalstoffen nog weinig kwantitatieve resultaten hebben opgeleverd. Een aantal stakeholders geeft aan dat er voor recycling meer mogelijk is en dat LAP1 en LAP2 onvoldoende stimulansen bevatten om deze verschuiving te faciliteren. Ook dit is een reden om het LAP te herzien en te proberen een volgende stap te zetten.

Een laatste reden voor een nieuw LAP is de groeiende aandacht voor de transitie naar een circulaire economie. De bijdrage van het afvalbeleid aan de transitie naar een circulaire economie heeft met het nieuwe LAP meer aandacht gekregen en is verder vormgegeven.

[LAP en de transitie naar een circulaire economie](#)

Nederland hecht grote waarde aan de transitie naar een circulaire economie. Om vanuit het Rijk deze transitie te faciliteren, is het Rijksbrede programma Circulaire Economie (CE-programma) opgezet.

Het LAP is één van de instrumenten om de ambities en resultaten van het CE-programma, de daarbij horende uitvoeringsprogramma's en het convenant 'Meer en Betere Recycling' - waar nodig - beleidsmatig vast te leggen, naar een brede praktijk te vertalen en af te dwingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de volgende aspecten:

- het instrument minimumstandaard is bij uitstek geschikt om achterblijvers een duw in de goede richting te geven en te voorkomen dat terugval naar laagwaardiger verwerking plaatsvindt;
- met het beleid ten aanzien van internationaal transport van afvalstoffen kunnen (in beginsel) bepaalde innovaties worden beschermd en gestimuleerd;
- door een juiste beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet, kunnen beperkingen van afvalregelgeving vervallen wanneer deze niet nodig zijn, maar juist van toepassing blijven wanneer dit voor sturing van stromen of bescherming van het milieu wel wenselijk is. Het LAP is bij uitstek het document om dit uit te werken.

De transitie naar een circulaire economie, en de bijdrage die het LAP daar aan kan leveren, is dan ook een belangrijk thema geweest bij het opstellen van dit derde LAP. Dit werkt bijvoorbeeld door in:

- de doelstellingen zoals die voor de komende planperiode zijn geformuleerd.

¹ Evaluatie Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) 1 en 2, CE-Delft, mei 2014

- een aanzet tot het maken van onderscheid tussen meer en minder hoogwaardige vormen van recycling, waarbij vormen die leiden tot het langer in de keten houden van materialen de voorkeur zouden moeten krijgen boven andere vormen.
- het expliciet aandacht besteden aan innovaties die een bijdrage aan het afvalbeleid én aan de transitie naar een circulaire economie leveren. Hierbij wordt ernaar gestreefd het uitvoeren van experimenten te versoepelen.
- uitgebreide aandacht voor het onderwerp afvalstof, bijproduct en einde-afvalstof waarbij het uitgangspunt is dat er makkelijker moet worden gesproken van niet-afval of einde-afval wanneer duidelijk is dat er geen sprake (meer) is van typisch afvalgerelateerde risico's die vragen om beheersing met behulp van afvalwetgeving.
- het uitwerken van een specifieke beleidslijn voor het omgaan met afvalstoffen waarin 'zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)' aanwezig zijn. De insteek hierbij is om op basis van een risicobenadering een goede balans te vinden tussen het elimineren van dergelijke stoffen uit de maatschappij enerzijds en het belang van recycling van de grondstoffen met ZZS in verband met de transitie naar een circulaire economie anderzijds.
- de opbouw van het LAP waarbij niet alleen is geprobeerd om alle stappen in de keten een duidelijke plek te geven (deel B), maar ook om voor iedere actor aan te geven welke verplichtingen voor hem of haar gelden, maar ook welke mogelijkheden er zijn om een bijdrage te leveren aan de circulaire economie, zowel door aankoop van grondstoffen en producten, het omgaan met grondstoffen en producten, als bij het afdanken ervan (deel C).

Om de relatie tussen het LAP en de transitie naar een circulaire economie te benadrukken is ook gekozen voor 'Slimmer omgaan met grondstoffen' als ondertitel van dit derde LAP.

Andere rollen van het LAP

Naast een functie als instrument bij de transitie naar een circulaire economie geeft het LAP aan hen, die geen deel uitmaken van de betrokken overheidsorganisaties (zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) inzicht in het afvalbeheer en de wijze waarop de circulaire economie wordt gestimuleerd. Om die reden bevat het LAP de nodige tekst die niet direct het formuleren van beleid betreft, maar vooral informatief bedoeld is.

Naast een functie als instrument bij de transitie naar een circulaire economie is het LAP ook een invulling van een aantal verplichtingen die volgen uit de Wet milieubeheer en de kaderrichtlijn afvalstoffen. Overheden zijn wettelijk verplicht om bij al hun besluiten die raken aan afvalbeheer rekening te houden met het LAP. Voor de betrokken overheden houdt de bindende werking van het LAP in dat zij bij de uitvoering van de Wet milieubeheer en het verlenen van milieuvergunningen (op grond van de Wabo) rekening moeten houden met het LAP. Dat wil zeggen dat afwijken binnen bepaalde randvoorwaarden mag, maar alleen met een goede motivatie. Hiermee is het LAP een manier om bepaalde ambities vast te leggen en ook daadwerkelijk af te dwingen.

De opbouw van het LAP

Het derde LAP bestaat, evenals haar voorgangers, uit een hoofdttekst (verder 'beleidskader' genoemd), sectorplannen en bijlagen. LAP3 is echter - anders dan LAP1 en LAP2 - opgebouwd uit zes delen.

Beleidskader

Het beleidskader bevat het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. In het beleidskader komen echter niet alleen traditionele afvalactiviteiten als inzamelen, verbranden en storten aan de orde, maar ook onderwerpen als beschikbaar instrumentarium, afval of niet, vergunningverlening en capaciteitsregulering. En natuurlijk bevat het beleidskader de doelstellingen van het afvalbeleid en wordt inzicht gegeven in monitoring en handhaving.

Het beleidskader is in LAP3 verdeeld over vier delen (A tot en met D). Deze delen zijn allen te vinden in voorliggend document.

- In deel A is een aantal algemene onderwerpen ondergebracht zoals de juridische basis, de status, de doelstellingen, in te zetten instrumenten, etc.
- In deel B zijn - naast een algemeen hoofdstuk over het LAP en de circulaire economie - alle activiteiten die bij afvalbeheer een rol spelen uitgewerkt. Het gaat dan over onderwerpen zoals

preventie, inzamelen, opslaan en allerlei vormen van verwerken. Ook onderwerpen als het onderscheid tussen afval en niet-afval, mengen, grensoverschrijdend transport en de aanwezigheid van ZZS hebben in deel B een plek gekregen.

- In deel C is – en dat is nieuw in vergelijking met het tweede LAP – aandacht besteed aan alle actoren die in de keten een rol kunnen spelen. In dit deel is steeds aangegeven wat van welke actor wordt verwacht om gezamenlijk tot een circulaire economie te komen.
- Deel D tenslotte bevat alle aspecten die van belang zijn voor vergunningverlening. Deze zijn bewust bij elkaar gezet omdat de effectiviteit van het LAP staat of valt met een goede doorvertaling naar vergunningen, toepassing van algemene regels, gebruik bij aanbestedingen, etc.

Sectorplannen

LAP3 bevat 80 sectorplannen². Deze sectorplannen vormen samen deel E van het LAP. In verband met de omvang zijn deze sectorplannen opgenomen in een apart document. Per sectorplan wordt de afbakening van het sectorplan gegeven, wordt het verwerkingsbeleid voor de betreffende afvalstoffen beschreven (minimumstandaard) en worden specifieke aandachtspunten voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen behandeld. De minimumstandaarden geven aan wat de minimale hoogwaardigheid is van de verwerking van een bepaalde afvalstof of categorie van afvalstoffen. Ze zijn bedoeld om te voorkomen dat afvalstoffen laagwaardiger worden verwerkt dan wenselijk is en vormen op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer.

Bijlagen

De bijlagen bij het derde LAP vormen samen deel F en zijn allen opgenomen in voorliggend document. Zij omvatten een referentielijst, een lijst van afkortingen en een lijst van termen en definities, maar ook veel toelichting op relevante wet en regelgeving en lastige onderwerpen als het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering, het onderscheid tussen afval en niet-afval en hoe om te gaan met zeer zorgwekkende stoffen. Belangrijke bijlagen zijn ook de bijlagen die betrekking hebben op het gescheiden houden van categorieën van afvalstoffen en het uitvoeren van LCA's om bijvoorbeeld gemotiveerd van het LAP te kunnen afwijken.

[De status van verschillende onderdelen van het LAP](#)

Beleidskader versus sectorplannen

De sectorplannen vormen een uitwerking van het beleidskader voor specifieke afvalstoffen. Zo is de minimumstandaard (paragraaf II van de sectorplannen) een nadere uitwerking van de in het beleidskader opgenomen afvalhiërarchie voor de betreffende afvalstof. Paragraaf III van de sectorplannen is de uitwerking van het in het in het beleidskader opgenomen algemene beleid voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen. In geval dat een sectorplan afwijkt van het beleidskader is, met betrekking tot de onderwerpen minimumstandaard en grensoverschrijdend transport van afvalstoffen, het sectorplan bepalend.

De kern van beleid versus overige tekst

De minister van IenW stelt het LAP en elke wijziging van dat plan vast. Daaraan is op grond van de Wet milieubeheer een uitgebreide procedure verbonden. Die procedure voorziet in het overleg voeren met andere bestuursorganen, instellingen en organisaties, het toezenden van de betreffende documenten aan de beide kamers der Staten-Generaal en een terinzagelegging, waarbij alle belanghebbende kunnen inspreken.

Het spreekt voor zich dat een dergelijke zorgvuldige procedure noodzakelijk is voor het vaststellen en wijzigen van een plan waarmee alle bevoegde gezagen rekening moeten houden bij het uitoefenen van hun bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen. Het LAP is daardoor namelijk bepalend bij onder meer vergunningverlening aan bedrijven en grensoverschrijdend transport van

² LAP3 heeft vier sectorplannen minder dan LAP2. Dit komt omdat er één nieuw sectorplan is toegevoegd en vijf zijn vervallen door samenvoeging. Op papier lijkt het aantal sectorplannen in LAP3 echter groter dan dat in LAP2 (85 versus 84). Dat komt doordat de nummering van de plannen zoveel mogelijk gelijk is gehouden. Het vervallen van vijf sectorplannen door samenvoeging blijkt daardoor niet direct uit de nummering van de plannen.

afvalstoffen. Zoals hiervoor gezegd bevat het LAP echter ook teksten die meer informatief of toelichtend van aard zijn. Het is nodig noch handig wanneer voor aanpassing van deze toelichtende teksten de uitgebreide procedure moet worden doorlopen, terwijl het bijvoorbeeld alleen gaat om beschrijving van een wetgeving die is gewijzigd.

Bij het tweede LAP is er reeds voor gekozen om een scheiding aan te brengen tussen informatie waarvan een wijziging zorgvuldig en volgens de uitgebreide procedure moet gebeuren en informatie die zonder uitgebreide procedure kan en mag worden aangepast. In LAP2 hoorde kortweg het hele beleidskader en de paragrafen I t/m III van de sectorplannen tot de eerste categorie en de rest van de sectorplannen en de andere bijlagen tot de tweede categorie. In dit derde LAP is dit principe niet alleen voortgezet, maar ook nog verder doorgevoerd. Ook in het beleidskader is nu namelijk een dergelijk onderscheid gemaakt:

- In de delen A t/m D en F van het LAP is aan het eind van ieder hoofdstuk respectievelijk iedere bijlage aangegeven wat moet worden gezien als de kern van het beleid.
- Voor deel E geldt dat voor ieder van de 80 sectorplannen de paragrafen I t/m III horen tot de kern van het beleid.
- Voor wijziging van de kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak (inclusief afstemming, toezending aan de kamer etc.) worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen zal worden volstaan met bekendmaking van de wijziging.

[Kern van het beleid ten aanzien van leeswijzer](#)

In deze laatste paragraaf zijn de punten samengevat die de kern vormen van het beleid zoals opgenomen in deze inleiding/leeswijzer. Overige informatie in deze inleiding/leeswijzer is toelichtend aan onderstaand beleid of dient als duiding bij bijvoorbeeld bestaande wet- en regelgeving van jurisprudentie. Voor wijziging van onderstaande kern van beleid zal altijd een procedure van openbare inspraak worden gevolgd. Voor wijziging van meer toelichtende delen van deze inleiding/leeswijzer zal worden volstaan met bekendmaking.

In dit derde LAP is er voor gekozen om ook voor het beleidskader een scheiding aan te brengen tussen informatie waarvoor altijd een procedure van openbare inspraak (inclusief afstemming, toezending aan de kamer etc.) zal worden gevolgd en overige toelichtende informatie. Informatie waarvoor altijd een procedure van openbare inspraak zal worden gevolgd is de zogenaamde 'kern van het beleid' en betreft de volgende informatie:

- in de delen A t/m D en F van het LAP: de paragraaf aan het eind van ieder hoofdstuk/bijlage met als titel 'kern van het beleid';
- in deel E (sectorplannen): de paragrafen I t/m III.

Voor wijziging van de overige, meer toelichtende delen zal worden volstaan met bekendmaking van de wijziging.