

Circulaire Economie bij omgevingsdiensten

Verkenning Circulariteit in de omgevingsvergunning milieu

| | |
|-------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Kwaliteitstoets <i>Paraaf</i> | Autorisatie <i>Paraaf</i> |
| <i>Naam</i> Barend van Engelenburg Ellen Schouw | <i>Naam</i> Sandra Langezaal <i>Functie</i> Bureauhoofd RENL |

Auteur (s) : Marlouce Biemans, Koen de Kruijff
Afdeling : Account en Omgeving
Bureau : RENL
Documentnummer : 22261465
Datum : 31 oktober 2019

Management samenvatting

Introductie

Het huidige gebruik van grondstoffen is niet duurzaam. De vraag naar nieuwe grondstoffen is hoger dan de draagkracht van de aarde kan hebben. Overheden in Europa en Nederland hebben daarom in de afgelopen jaren de circulaire economie omarmd. Zij formuleerden de ambitie om afval als grondstof te gebruiken in plaats van ons ervan te ontdoen, met als doel 50% reductie van de hoeveelheid primaire grondstoffen in 2030 en 100% in 2050. Ook de provincie Zuid-Holland wil dit bereiken. Dat is een belangrijke transitie in hoe we om moeten gaan met grondstoffen. De ambities en visie van de Europese Unie zijn nog niet uitgewerkt in nieuwe circulaire Europese wet en regelgeving. Volgens de Rijksoverheden is er binnen de bestaande Nederlandse wet- en regelgeving voldoende ruimte om omgevingsdiensten te laten werken aan bevordering van circulariteit. Dat gebeurt wel, maar op een hele beperkte schaal.

In dit verkennende onderzoek is daarom gekeken naar de manier waarop de huidige en aankomende wet- en regelgeving in de praktijk ingezet kan worden voor het bevorderen van de circulaire economie. Deze verkenning ondersteunt dan de verdere stappen in het transitieproces. De bestaande regelgeving is doorgenomen en mogelijkheden voor relevante samenwerking tussen overheden onderling en met het bedrijfsleven is uitgewerkt. De verkenning gaat in op de mogelijkheden die omgevingsdiensten hebben binnen of aansluitend bij de wettelijke taken. Het is niet bedoeld als een volledig overzicht van alle mogelijkheden of een uitwerking van de beste mogelijkheden.

Juridische mogelijkheden

In deze verkenning zijn een aantal juridische mogelijkheden op een rij gezet, die voor de bevordering van de circulariteit gebruikt kunnen worden. Die mogelijkheden liggen bij de Wet milieubeheer, de milieueffectrapportage en de Omgevingswet. Die mogelijkheden worden nog niet optimaal gebruikt. Uit de Richtlijn Industriële Emissies komt de verplichting in de Wet milieubeheer om in de omgevingsvergunning milieu aandacht te besteden aan spaarzaam grondstoffengebruik en aan afvalpreventie.

Het voorkomen van het gebruik van grondstoffen begint aan de voorkant van een initiatief, bij de aanvraag. Iedereen moet er voor zorgen dat er geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn of komen door handelingen met afvalstoffen. Dit is mogelijk door het reguleren van productieprocessen en door dit onderwerp op te nemen in onderzoeken voor een milieu effectrapportage. Dit zijn dan ook de respectievelijke ambities van het Rijksbrede programma Circulaire Economie en van de commissie m.e.r.

Bij hergebruik van afval is het vooral van belang rekening te houden met de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen die in Nederland is uitgewerkt in het Landelijk afvalbeheerplan. De Kaderrichtlijn biedt een raamwerk waarin stoffen of voorwerpen gerekend kunnen worden als afval of als grondstof (product, bijproducten, einde-afval), en hoe gewerkt moet worden aan afvalpreventie. Op dit moment wordt een restproduct meestal gerekend tot afval. Een belangrijke vraag is of het mogelijk is om toe te werken naar "Alle stoffen zijn grondstoffen tenzij het afval is". Zo komt uit een case naar voren dat het mogelijk is om een reststroom 'product' te noemen, als dat rechtstreeks als grondstof in een ander proces gebruikt kan worden.

Beleid

Op beleidsniveau geven de huidige wetgeving en de Omgevingswet aan de bevoegd gezagen de mogelijkheid om diverse soorten beleidsregels op te stellen en die eenduidige invulling van definities te organiseren. De bevoegd gezagen kunnen beleid opstellen dat er in de vergunning aandacht besteed dient te worden circulariteit, bijvoorbeeld aan spaarzaam grondstoffengebruik en afvalpreventie. Ruimte voor het experimenteren met het ondersteunen van circulaire

ondernemers is eveneens belangrijk. Dat vereist tijd en een meer faciliterende rol voor de omgevingsdiensten, met support van hun opdrachtgevers.

In de gevallen dat het niet mogelijk is om als omgevingsdienst zelf ruimte te geven aan een experiment, dan is het wel mogelijk om het als casus voor beoordeling aan het bevoegd gezag op te sturen. Zij kan dan aangeven of de casus past in het gewenste beleid en de verantwoordelijkheid nemen voor het experiment. Dat vereist dat de omgevingsdiensten de circulaire potentie van de aanvraag inzien en het daarom willen doorsturen voor beoordeling bij het bevoegd gezag.

Circulariteit in de vergunning

Zoals hierboven aangegeven staan in verschillende delen van de Nederlandse wetgeving aanknopingspunten om de circulaire economie te bevorderen. Die aanknopingspunten worden tot nu toe niet of heel beperkt benut. De oorzaak hiervan is dat kennis en ervaring nog schaars en versnipperd is en de wetgeving – inclusief de vergunning- niet is toegespitst op een circulaire economie.

In het *vergunningproces* kan invulling aan circulaire economie gegeven worden tijdens het vooroverleg. In het vooroverleg wordt aan de hand van het formulier 'omgevingsloket online' (OLO) het proces van de vergunningverlening gestuurd. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van beleidsregels en afwegingskaders van de opdrachtgevers. Goede bestaande mogelijkheden zijn de huidige vraag 4 over toekomstige ontwikkelingen, vraag 5 over de MER- (beoordelings)plicht, vraag 19 over energie, vraag 20 over de Beste Beschikbare Technieken (BBT) en vraag 33 over afvalstoffen. Het thema Energie biedt nu al mogelijkheden om circulariteit aan BBT te koppelen, want fossiele energie is ook een grondstof. Aansluitend hierop is het ook mogelijk om aandacht te geven aan uitwisseling van materiaalstromen met andere bedrijven en aan materialenpreventie.

De *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* richt zich op het beschermen van het fysieke milieu, onder meer van mensen en de omgeving en de beheersing van het klimaat. Daarnaast richt het zich ook op het beperken van de gevolgen door een doelmatig beheer van afvalstoffen en afvalwater en het verbruik van energie en grondstoffen.

De *Wet milieubeheer* heeft basisbepalingen voor het omgaan met afval en voor de milieueffectrapportage. Het hoofdstuk 10 geeft aan dat iedereen er voor moet zorgen dat er geen nadelige gevolgen zijn voor het milieu door handelingen met afvalstoffen. Er moeten zo min mogelijk afvalstoffen ontstaan. De stoffen die ontstaan moeten zoveel mogelijk worden hergebruikt. De artikelen in dit hoofdstuk kunnen gebruikt worden om grondstoffen op zo'n hoog mogelijk kwaliteitsniveau te gebruiken. Hergebruik van afval is uitgewerkt in het landelijke afval beheerplan. Hierin staat een raamwerk hoe stoffen gerekend kunnen worden als afval of als grondstof, en de eisen die daarbij horen. Stoffen die voldoen aan die eisen, zouden niet langer afval genoemd moeten worden.

De *milieueffectrapportage* is bedoeld om de milieugevolgen van projecten, plannen en programma's in beeld te brengen. Tot nu toe is het niet gebruikelijk om daarbij te vragen naar het beste 'circulaire' alternatief. Er zijn beleidsmatige aanknopingspunten door te vragen naar de manier op natuurlijke hulpbronnen rationeel te gebruiken. In de Wet Milieubeheer staat dat de milieueffectrapportage een beschrijving geeft van de maatregelen om effecten te beperken en indien mogelijk te voorkomen.

De *Omgevingswet* gaat uit van huidige regelgeving en beleid, en circulaire economie is daarin niet opgenomen. De wet heeft echter wel als speerpunt een schone en veilige leefomgeving. Deze wet gaat ook over de fysieke leefomgeving, waarbij rekening gehouden moet worden met het voorzorgsbeginsel, preventief handelen het het bestrijden van milieuaantastingen bij de bron. Wanneer de bevoegd gezagen planregels opgenomen hebben in het bestemmingsplan of het Omgevingsplan, dan kan de vergunning zich richten op een gebied. In de vergunning

kan dan aandacht gegeven worden aan de ruimtelijke inpassing van circulaire activiteiten en aan de mogelijkheden om materiaalstromen te sluiten.

Samenwerking

Voor een optimale samenwerking is het belangrijk om de kennis voor alle partijen bereikbaar te organiseren. Daarbij is sprake van een dilemma, want bedrijven houden hun kennis over bedrijfsprocessen bij zichzelf en overheden dienen hun handhavende rol onafhankelijk uit te kunnen voeren. Vandaar dat kennis momenteel nog versnipperd en/of schaars is: kennis wordt niet circulair ingezet. Samenwerking op alle niveaus is dan ook cruciaal voor een circulaire inzet van stoffenstromen:

Van samenwerking door bedrijven onderling, gefaciliteerd door omgevingsdiensten, tot aan samenwerking door overheden – door een eenduidig beleid op gebied van circulariteit.

Op dit moment is er al samenwerking in Zuid-Holland via het omgevingsdiensten-overleg, onder leiding van de provincie. Daar stemmen de OD's inzet af en worden inzichten gedeeld over aanpak in en met vergunningen en het sluiten van kringlopen. Vaak gebeurt dit aan de hand van casussen. Uit een aantal casussen komt naar voren dat het ontbreken van een eenduidige invulling van definities het proces hindert, een ongelijkheid creëert of dit dreigt te doen. Om toch een *level playing field* in Nederland te verkrijgen is het belangrijk dat de interpretaties van definities niet alleen regionaal maar ook landelijk wordt opgepakt. De Omgevingsdiensten van Nederland kunnen dit als ontwikkelpunt oppakken.

Een gezamenlijk opgestelde beslisboom kan omgevingsdiensten helpen om circulariteit op vergelijkbare wijze te bevorderen. Zo kan in de beslisboom worden opgenomen welke wet- en regelgeving gebruikt kan worden bij het vergunning proces, welke beleidsregels de opdrachtgevers hebben opgesteld, hoe de invulling is van de definities die gehanteerd moeten worden. Het maakt ook zichtbaar waar er acties nodig zijn en welke instrumenten ontbreken.

Conclusies en aanbevelingen

Ruimte in de regelgeving. Er is in de huidige en aankomende wet- en regelgeving ruimte die benut kan worden voor het bevorderen van de circulaire economie in de praktijk. Dat zijn verschillende wetten en beleidskaders, die zich richten op het verminderen van het gebruik van grondstoffen, het voorkomen van afvalstoffen en het versterken van het hergebruik. Daar wordt tot nu toe nog beperkt gebruik van gemaakt. Een beslisboom helpt bij de te maken keuzes.

Afval is grondstof. Bedrijven hebben in hun vergunningvoorschriften staan hoe afvalstoffen verwerkt moeten worden. Als een afvalstof gebruikt kan worden als grondstof, dan kan de vergunning van dat bedrijf opnieuw bekeken worden en de afvalstof als product gedefinieerd worden of, in de lijn van het landelijk afvalbeheerplan, als (bij)product, product voortgezet gebruik of einde afval benut worden. Dat kan ook als lokaal besluit.

Samenwerking en opdrachtgeverschap. Veel kennis is al aanwezig, maar wel versnipperd. Samenwerking van omgevingsdiensten via de Omgevingsdienst NL is nodig voor een level playing field in Nederland. Omgevingsdiensten zijn uitvoerders van de wetten, in opdracht van gemeenten en provincies. Zij zullen opdrachten moeten geven om meer vanuit de circulaire economie te gaan werken. Als er daarvoor experimenten uitgevoerd moeten worden om de effecten van circulaire bedrijfsvoering te onderzoeken, dan zal het bevoegd gezag daarover de verantwoordelijkheid moeten dragen.

Beslisboom. Een beslisboom met daarin alle aangrijpingspunten in de regelgeving voor het bevorderen van circulariteit helpt bij het maken van keuzes. Door het opzetten en gebruiken van een beslisboom kan de hoeveelheid primaire grondstoffen in de productie processen beperkt worden. De beslisboom geeft aan waar gekozen kan worden voor een specifieke wet of beleidsregel of voor het zichtbaar maken van de benodigde acties.

Inhoud

| | |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| Management samenvatting | 2 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Noodzaak voor circulariteit in de omgevingsvergunning milieu | 7 |
| 1.2 Vraagstelling | 8 |
| 1.3 Werkwijze verkenning | 8 |
| 1.4 Leeswijzer | 8 |
| 2 Wetgeving en regelgeving | 9 |
| 2.1 Europese regelgeving en beleid | 9 |
| 2.2 Mogelijkheden binnen Nederlandse wetgeving | 10 |
| 2.3 Milieueffectrapportage | 13 |
| 2.4 De Omgevingswet en haar instrumenten | 14 |
| 2.5 Conclusie hoofdstuk 2 | 15 |
| 3 Het vergunningsproces | 16 |
| 3.1 Processtappen in de vergunningverlening | 16 |
| 3.2 De aanvraag van een vergunning | 17 |
| 3.3 Een aanzet tot een circulaire vergunning | 18 |
| 3.4 Conclusie hoofdstuk 3 | 20 |
| 4 Specifieke aspecten voor de bevordering circulariteit | 21 |
| 4.1 Afval is grondstof | 21 |
| 4.2 Casussen 'afval is grondstof' | 22 |
| 4.3 Ketensamenwerking: sluiten van stofstromen | 23 |
| 4.4 Milieueffectrapportage | 26 |
| 4.5 Zeer zorgwekkende stoffen | 26 |
| 4.6 Conclusie hoofdstuk 4 | 27 |
| 5 De rol van omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers | 28 |
| 5.1 Rol opdrachtgevers | 28 |
| 5.2 Beleidsregels en meer | 28 |
| 5.3 Rol van de omgevingsdiensten | 29 |
| 5.4 Conclusie hoofdstuk 5 | 30 |
| 6 Kennisdelen en samenwerking | 31 |
| 6.1 Centrale organisatie van kennis | 31 |
| 6.2 Ondersteuning door (koplopende) bedrijven | 32 |
| 6.3 Ondersteuning door overheden | 32 |
| 6.4 Andere aandachtspunten | 33 |
| 6.5 Conclusie hoofdstuk 6 | 33 |
| 7 Conclusies en aanbevelingen | 34 |

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------|-----------|
| 7.1 | Conclusies | 34 |
| 7.2 | Aanbevelingen | 36 |
| 8 | Bijlagen | 39 |
| | Bijlage 1 Uitgebreide aanbevelingen | 39 |
| | Bijlage 2. Verdieping wettelijke mogelijkheden | 42 |
| | Huidige wetgeving | 42 |
| | Omgevingswet | 43 |
| | Circulaire economie | 43 |
| | Bijlage 3. Circulaire economie en m.e.r. | 46 |
| | SMB-richtlijn (2001/42/EG) | 46 |
| | De project-m.e.r.-richtlijn (2011/92/EU) | 46 |
| | Wet milieubeheer, hoofdstuk 7 Milieueffectrapportage | 47 |
| | Bijlage 4. Uitwerking casussen | 48 |
| | Casus Asbeter: ketenbenadering | 48 |
| | Casus Floating Farm: klein en complex | 49 |
| | Casus Eierschalen: adviseur of vergunningverlener | 49 |
| | Bijlage 5. Het aanvraag formulier (OLO) | 51 |
| | Bijlage 6. Handreiking 'Making the Circular Economy work' | 54 |

1 Inleiding

1.1 Noodzaak voor circulariteit in de omgevingsvergunning milieu

Introductie

Duurzame ontwikkeling voldoet aan de behoeften van de huidige generaties én zorgt dat de behoefte van toekomstige generaties niet in gevaar gebracht worden. Onze huidige maatschappij voldoet niet aan deze definitie. Het is voornamelijk lineair ingericht: we produceren, gebruiken en gooien weg. Het principe van de circulaire economie draagt wel bij aan een duurzame ontwikkeling door het hergebruik van (hernieuwbare) producten en grondstoffen. Zo worden afval en schadelijke emissies naar bodem, water en lucht zo veel mogelijk voorkomen ('het sluiten van kringlopen').

De aanleiding voor deze verkenning was een vraag begin 2018 uit het 'Circulaire Economie-overleg' van de provincie Zuid-Holland en de omgevingsdiensten. Daarin werd gesteld dat een vergunning van een bedrijf in principe lineair is: de grondstoffen voor de bedrijfsprocessen, het proces en de verantwoorde verwerking en afvoer van de reststoffen worden geanalyseerd. In beperkte mate wordt gekeken naar preventie van grondstof-gebruik, duurzame productie en hergebruik van afval. Welke mogelijkheden zijn er dan om de vergunning minder lineair te maken?

De verkenning gaat daarom over de mogelijkheden die er zijn in de huidige regelgeving om circulariteit op te nemen in de *omgevingsvergunning milieu* voor bedrijven. In deze rapportage wordt steeds gesproken over circulariteit in de vergunning. Het gaat echter om het bevorderen van circulariteit bij bedrijven met de mogelijkheden die de wetgeving en het beleid voor die bedrijven in de keten bieden. Daarbij is ook gekeken naar de samenwerking tussen overheden, de samenwerking met en tussen ondernemers en het delen van de kennis daarover. De noodzaak voor bevorderen van de circulariteit en de vraagstelling staat hieronder uitgewerkt.

Urgentie

De vraag naar grondstoffen neemt wereldwijd nog steeds toe. Van een toenemende hoeveelheid grondstoffen is bekend dat voorraden op korte termijn schaars zijn en dat de vraag groter wordt. Voor een duurzame samenleving is het nodig om fundamenteel anders om te gaan met grondstoffen. Een circulaire economie voorziet in de behoeften van de mensen zonder onaanvaardbare milieudruk en zonder uitputting van natuurlijke hulpbronnen. In een circulaire economie zijn afvalstoffen een grondstof en wordt de levensduur van producten langer. De overgang naar een circulaire economie vraagt om veranderingen in brede zin, met onder andere technische, sociale en systeeminnovaties. Dat vergt tijd. Tegelijkertijd hebben we haast omdat uitputting van grondstoffen dreigt.

Toekomstbeeld circulaire economie

In een circulaire economie houden productenontwikkelaars bij het ontwerp al rekening met hergebruik. Apparaten worden ontworpen met een langere levensduur en kunnen makkelijker gerepareerd worden. Schadelijke grondstoffen worden zoveel mogelijk vermeden. In plaats daarvan worden zoveel mogelijk hernieuwbare (biobased) grondstoffen gebruikt. Ook worden producten en grondstoffen zoveel mogelijk opnieuw gebruikt. De circulaire economie bevordert de kwaliteit van de leefomgeving, omdat afval als grondstof met waarde gebruikt wordt en daardoor niet meer als zwerfafval op straat of in de natuur komt.

Bevordering circulariteit in wet- en regelgeving

Het inzetten op circulaire economie vergt een brede beleidsmix, met combinaties van financiële prikkels, stimulerende wet- en regelgeving, innovatiebeleid, en publiek-private samenwerking (met de overheid als netwerkpartner). Bedrijven met een beperkte milieu-impact hebben te maken met algemene regels, die zijn opgenomen en uitgewerkt in het Activiteitenbesluit. Bedrijven die het milieu op grote schaal belasten moeten een omgevingsvergunning milieu aanvragen. Deze vergunning wordt opgesteld vanuit een lineair perspectief, dat begint bij de

grondstoffen en eindigt bij verantwoorde verwerking en afvoer van reststromen. Het bevorderen van circulariteit vereist een actieve inzet van alle overheden. De provincie Zuid-Holland bereidt zich er op voor.

Circulaire economie in Zuid Holland

De bedrijvigheid in de Provincie Zuid-Holland staat voor een kwart van het bruto nationaal product in Nederland. Voor deze bedrijven zijn nieuwe, toekomstbestendige oplossingen nodig, die het werken aan een schone, innovatieve en circulaire economie mogelijk maakt. Die oplossingen zijn er voor een deel wel, maar nog niet gangbaar. Daarvoor zijn nieuwe kaders (beleid) en nieuw ondernemerschap nodig, die binnen die kaders aan de slag gaan. In de huidige wet- en regelgeving zijn ook belemmeringen aanwezig die de transitieopgave in de weg staan.

1.2 Vraagstelling

Bij de omgevingsdiensten is circulariteit op dit moment geen belangrijk aandachtspunt in de procedure voor een vergunning. Er zijn ook nog geen afspraken daarover tussen de omgevingsdiensten. Er is wel overleg over de wijze hoe met afval wordt omgegaan, maar de kennis daarover is versnipperd. Bij de omgevingsdiensten in Zuid-Holland is onvoldoende inzicht in wat 'circulariteit van de omgevingsvergunning milieu' betekent in de praktijk.

In dit verkennende onderzoek is gekeken naar de wijzen waarop de huidige en aankomende wet- en regelgeving ingezet kan worden voor het bevorderen van de circulaire economie en naar de voorbeelden daarvan. De te beantwoorden vragen in dit onderzoek waren:

- Wat is mogelijk (vanuit EU en Nederlandse regelgeving) om circulariteit op te nemen in de omgevingsvergunning milieu?
- Is in Nederland kennis en ervaring opgedaan en zijn er mogelijkheden om de vergunning te richten op (een deel van de) product- of materiaalketens?
- Is er ook een rol voor de Omgevingswet die in 2021 ingevoerd gaat worden of in de mogelijkheden die de milieu-effectbeoordelingen bieden?
- Op welke wijze kan samenwerking tussen organisaties, en met name de omgevingsdiensten, leiden tot bevordering van circulariteit in de vergunning.

1.3 Werkwijze verkenning

Deze verkenning duurde van december 2018 tot en met juni 2019. In een aantal bijeenkomsten is gesproken met experts uit een groot aantal organisaties in Nederland. De kennis en ervaring uit een aantal lopende omgevingsvergunning milieutrajecten zijn opgenomen in deze eindrapportage.

| | |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Omgevingsdiensten | DCMR, Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, Noordzeekanaalgebied, IJmond, Regio Nijmegen, Midden-West-Brabant. |
| Provincies | Zuid-Holland, Noord-Holland |
| Gemeenten | Rotterdam, Haarlem |
| Ministeries | Infrastructuur en Waterstaat; Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties |
| Overige organisaties | Commissie m.e.r.; NEN (normalisatie en normen); Universiteit Utrecht, Rijkswaterstaat InfoMil; Havenbedrijf Rotterdam, Planbureau voor de Leefomgeving, Unie van Waterschappen. |

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de mogelijkheden die de wet en regelgeving bieden om circulariteit op te nemen in de vergunning. Hoofdstuk 3 beschrijft procesmatig het vergunningverlening proces en het aanvraagformulier. Verschillende aspecten voor circulariteit die voor omgevingsdiensten van belang zijn, worden beschreven in hoofdstuk 4 (afval, ketensamenwerking, milieueffect-rapportage en zeer zorgwekkende stoffen).

Hoofdstuk 5 gaat in op de rol van omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers in de transitie naar een circulaire economie. Hoofdstuk 6 geeft bevindingen weer op het gebied van kennisdelen en samenwerking. Hoofdstuk 7 sluit de rapportage af met discussie, conclusies en aanbevelingen.

2 Wetgeving en regelgeving

Dit hoofdstuk beschrijft de ruimte die aanwezig is voor circulariteit in de huidige regelgeving en hoe die ruimte zich ontwikkelt. Daarbij komen aan de orde:

- de Europese regelgeving en beleid;
- de mogelijkheden binnen de Nederlandse wetgeving (het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Wet milieubeheer, de Crisis en herstel wet, de wet op bedrijfsinvesteringszones);
- de Milieueffect rapportage,
- de Omgevingswet en haar instrumenten.

2.1 Europese regelgeving en beleid

Relevantie Europese regelgeving

Het Europees milieubeleid vormt de basis van de milieuwetgeving in Nederland (zie hoofdstuk 2.2.). De meest relevante Europese regelgeving de omgevingsvergunningen milieu voor bedrijven zijn: de Richtlijn Industriële Emissies (RIE), de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de milieueffect-rapportage (m.e.r.)-richtlijn en de productrichtlijnen,

De **Richtlijn Industriële Emissies** (RIE) verplicht om in de milieuvergunning aandacht te besteden aan spaarzaam grondstoffengebruik en aan afvalpreventie. Deze richtlijn geeft bandbreedtes voor keuzes in maatregelen om emissies te beperken. In de **Kaderrichtlijn afvalstoffen** zijn de kaders vastgelegd voor het recyclen, het terugwinnen en het inzamelen van afvalstoffen. Bij hergebruik van afval is het vooral van belang rekening te houden met de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De Kaderrichtlijn biedt een raamwerk waarin stoffen of voorwerpen gerekend kunnen worden als afval of als grondstof (zoals afvalbegrip, bijproducten, einde-afval, afvalpreventie, afvalhiërarchie). De status einde-afval¹ maakt hergebruik van stoffen of voorwerpen eenvoudiger. Stoffen die aan alle eisen van artikel 6 lid 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen voldoen zijn in dat geval niet langer afval. In de **m.e.r.-richtlijn** staan de kaders voor de milieueffectbeoordeling van projecten. De m.e.r. is daarmee een onderdeel van het milieubeleid van de EU ten behoeve van een behoedzaam en rationeel gebruik van (natuurlijke) hulpbronnen. Er zijn veel **productrichtlijnen** met daarin voorwaarden en kaders voor de ontwikkeling, uniformiteit en materiaalgebruik van producten.

Europees beleid voor circulaire economie

Een deel van het Europees beleid richt zich specifiek op circulaire economie. Het milieubeleid van de EU is gericht op behoedzaam en rationeel gebruik van hulpbronnen, het berust op het voorzorgbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, en ook bij voorrang op de aanpak bij de bron. De lidstaten kunnen ter bescherming van het milieu strengere voorschriften vaststellen. Circulariteit staat op de agenda maar is nog in ontwikkeling. De Europese visie op circulariteit geeft een aanzet voor de grote opgaven op het gebied van duurzaamheid binnen de EU en is uitgewerkt in een circulair actieplan². De EU omarmt ook de VN-Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling³ (VN-Agenda 2030) met daarin 17 doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (sustainable development goals, de SDG's). In de discussienota Naar een duurzaam Europa in 2030⁴ (Brussel, 2019) wordt de verbinding gemaakt naar uitvoering. De voorstellen moeten leiden tot een situatie waarin mensen "goed leven binnen de grenzen van onze planeet" en waarin onze gezondheid en ons welzijn worden ondersteund door een slimmer gebruik van hulpbronnen en een moderne economie.

Concreet wordt de circulaire economie op Europees gebied uitgewerkt in een aantal regelingen. Deze nieuwe regels moeten de EU wereldwijd koploper⁵ op het vlak van afvalbeheer en recycling maken. Recent is ook de Global Resources Outlook 2019⁶ gepubliceerd, die een

¹ <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/hergebruik-afval-wanneer-is-afval-niet-langer-afval/>

² <https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vjzpj6v9juu8>

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/NL/COM-2019-22-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_nl.htm

⁶ <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>

samenhangend mondiaal beleid voorstaat, gericht op ont koppeling. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van Europese producteisen. Hiermee wordt het mogelijk om een bronmaatregel op te nemen, zodat het mogelijk wordt om de materialen in de producten opnieuw te gebruiken.

Circulaire innovaties

In het Europese project "Make it Work" hebben verschillende landen hun ervaringen gedeeld rond de bevordering van innovaties in de circulaire economie (zie bijlage 1). Dat heeft geleid tot de handreiking 'Making the Circular Economy work'. Deze handreiking is bedoeld voor omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers, provincies en gemeenten. De Handreiking kan ondersteuning bieden bij het vertalen van circulaire ambities naar de uitvoeringspraktijk van (milieu)vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Binnen Europa wordt veel onderzoek gedaan naar het wettelijke instrumentarium voor bevordering van de circulaire economie. Vervolgonderzoek is nodig. Er blijkt sprake te zijn van een zoektocht met grote verschillen tussen de landen. België heeft de concretisering van haar ambitie uitgewerkt in een ministeriële nota uit 2016 "Samen de economie doen draaien"⁷. Hierin zijn 21 concrete maatregelen benoemd. Een deel daarvan staat als aan te bevelen maatregelen in deze verkenning.

2.2 Mogelijkheden binnen Nederlandse wetgeving

Ambitie: Nederland Circulair 2050

In 2016 startte het programma Nederland Circulair in 2050. Dit programma werkt aan een nieuw systeem met **brongerichte** maatregelen (producteisen, proceseisen, eisen energieverbruik, eisen voor afvalpreventie, emissie-eisen) en **effectgerichte** maatregelen (zorgplicht, hergebruik van afval, grondstofclassificatie). Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) coördineert de werkzaamheden voor de circulaire transitie bij alle ministeries. Volgens EZK is een circulaire economie een essentieel onderdeel van het Klimaatakkoord en om de klimaatdoelen te halen. Voor de verankering van circulaire economie in het klimaatakkoord is een concreet pakket van maatregelen nodig. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) ziet de discussienota *Naar een duurzaam Europa in 2030* als één van de sporen om te komen tot een circulaire economie. De staatssecretaris van het ministerie van IenW legt een relatie⁸ met het bereiken van de klimaatdoelen.

Er zijn nu nog geen specifieke wetten die de circulaire economie bevorderen. In de huidige Nederlandse wetgeving is er wel aandacht voor onder meer doelmatig gebruik van grondstoffen en hergebruik van materiaalstromen. In de paragrafen hieronder komen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Crisis- en herstelwet en de wet op de bedrijfsinvesteringszones aan de orde.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wabo is een procedurewet die is uitgewerkt in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). De Wabo is relevant voor dit onderwerp omdat het de basisbepalingen geeft voor vergunningverlening van de omgevingsvergunning milieu, waarbij grondstoffengebruik en preventie/beheer van afvalstoffen een rol spelen. Het bevoegd gezag beoordeelt een aanvraag *omgevingsvergunning milieu* door toedoen van paragraaf 2.3 van de Wabo. In het Bor staan onder andere algemene voorschriften over de aanvraag omgevingsvergunning (Bor hoofdstuk 4) en voorschriften over de inhoud van de omgevingsvergunning (Bor hoofdstuk 5). De Mor bevat indieningsvereisten. De bijlage bij de Mor bevat documenten met 'beste beschikbare technieken' (BBT). De Wabo verwijst hiervoor naar de Wm.

In de Wabo en de daarop berustende bepalingen staat wat de wetgever wil:

⁷ https://www.health.belgium.be/sites/default/files/uploads/fields/fpshealth_theme_file/circ-econ-nl-light.pdf

⁸ [Nationale Milieudag VVM; transitie. Visie op transitie en wie daarvoor aan zet is door Staatssecretaris van Veldhoven \(Min IenW\)](#)

- het beschermen van het fysieke milieu (mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat en de relaties daartussen);
- gevolgen beperken die verband houden met een beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen, en gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting;

De bevordering van de circulaire economie draagt daaraan bij.

De Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer is relevant omdat het de basisbepalingen geeft voor het omgaan met afval en voor de milieueffectrapportage. De Kaderrichtlijn afvalstoffen is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en in het landelijk afvalbeheerplan, zie hierna. Hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer gaat over afval.

Artikel 10.1 betreft de zorgplicht voor afvalstoffen. Iedereen moet er voor zorgen dat er geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn of komen door handelingen met afvalstoffen. De wettelijke plicht om een Landelijk afvalbeheerplan (LAP) op te stellen staat in artikel 10.2.

Artikel 10.4 betreft de preventie en het beheer van afvalstoffen. Hierbij hanteert de Minister de volgende afvalhiërarchie: *preventie - voorbereiding voor hergebruik – recycling - andere nuttige toepassing, waaronder energieteerugwinning - veilige verwijdering*.

Dit art. 10.4 kan daarmee gebruikt worden om als grond om bestaande circulaire concepten te gebruiken, zoals 'de ladder van circulariteit (de grondstoffenladder)', 'Upcycling' of de 'Trias Materia'. De 'voorbereiding voor hergebruik' kan worden opgevat als upcycling door oude materialen/ gerecycleerde grondstof zo te bewerken dat deze een hogere zuiverheid dan de oorspronkelijke grondstof krijgen.

De Wet milieubeheer heeft voor circulariteit zelf een aantal aangrijpingspunten. Voorbeelden hiervan zijn:

- De **afvalstoffenmakelaar** is bedrijfsmatig bezig met de verwijdering of de nuttige toepassing van afvalstoffen ten behoeve van anderen;
- Het **landelijk afvalbeheerplan (LAP)** is een beleidskader voor de traditionele afvalactiviteiten, waaronder inzamelen en recyclen van reststromen. Het beleidskader beschrijft de doelstelling van het afvalbeleid in Nederland en het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer. Onderwerpen die in het beleidskader behandeld worden zijn traditionele afvalactiviteiten zoals inzamelen, recyclen, verbranden, storten en afvaltransporten. Daarnaast komen ook andere onderwerpen aan de orde, zoals de circulaire economie, de afweging afval of geen afval, monitoring en vergunningverlening en toezicht.
- Gebruik van **sturingsvoorschriften**. Het LAP heeft een minimumstandaard. Deze standaard maakt het expliciet mogelijk dat de verwerking in verschillende inrichtingen plaatsvindt mits de verwerking van afval voldoende hoogwaardig plaatsvindt.

Het LAP gebruikt de term 'voorkeursrecycling'⁹. Dit is een vorm die in het betreffende sectorplan expliciet als voorkeursrecycling is aangemerkt.

Activiteitenbesluit milieubeheer

In het Activiteitenbesluit milieubeheer staat dat ondernemers verplicht moeten investeren in *energie* maatregelen die in 5 jaar of sneller terugverdiend zijn. Dit is een vertaling van de uitgangspunten van de Wabo en de Wet milieubeheer. De artikelen 2.14c en 2.15 van het Activiteitenbesluit staan de eisen die aan de energiebesparing worden gesteld. Het Artikel 2.15 gaat over besparing van energie in welke vorm dan ook en de bijbehorende informatieplicht bij alle maatregelen die zich in 5 jaar of sneller terugverdienen doorvoeren. Wettelijke mogelijkheden voor energiebesparing zijn deels gelinkt aan wettelijke mogelijkheden voor circulaire economie. Het bureau Pels Rijcken onderzoekt de mogelijkheden voor scherpere eisen voor energiebesparing in de vergunning. Dit onderzoek kan voor een deel ook gebruikt worden voor circulariteit in de vergunning.

⁹ LAP3 | Deel A: Algemeen beleidskader | versie eerste wijziging | geldig vanaf 19.07.2019

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kunnen ophopen in het milieu wanneer te weinig oog is voor de kwaliteit van afval(water) en reststromen. Hierdoor is veel aandacht voor Regelgeving rondom ZZS en voor de carcinogene, mutagene en reprotoxische (CMR) stoffen. Voor deze verkenning is een aantal zaken relevant. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 4.4. De emissie- en energie-eisen in de richtlijn industriële emissies (RIE) zijn voor circulariteit niet rechtstreeks van toepassing. De RIE-richtlijn verplicht in de omgevingsvergunning milieu aandacht te besteden aan spaarzaam grondstoffengebruik en aan afvalpreventie. In de praktijk wordt hiermee nog weinig gedaan. De RIE-richtlijn wordt geëvalueerd, ook op haar bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Nederland kan hierbij inbreng leveren.

Landelijk afvalbeheerplan

Het landelijke afvalbeheerplan (LAP) is het beleidskader afval dat de doelstelling van het afvalbeleid in Nederland bevat. Daarin staat ook het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer, gebaseerd op de Kaderrichtlijn afvalstoffen van de EU. Het beschrijft het beleid voor traditionele afvalactiviteiten zoals inzamelen, recyclen, verbranden en storten. Daarnaast komen ook andere onderwerpen aan de orde zoals: de relatie tot de circulaire economie, het beschikbaar instrumentarium, en het maken van de afweging of een materiaal een afvalstof is of niet. Het huidige landelijk afvalstoffenbeheerplan 3 (LAP3) is het beleidskader voor de traditionele afvalactiviteiten, waaronder inzamelen en recyclen van reststromen. In juni 2019 is het tussenrapport van de taskforce Herijking Afvalstoffen¹⁰ verschenen. Deze taskforce heeft een advies uitgebracht over hoe belemmeringen zijn weg te nemen, die overheden en bedrijven ervaren in de huidige wet- en regelgeving met betrekking op afval op weg naar een circulaire economie.

Om de overgang naar een circulaire economie te bevorderen is het nodig om duidelijkheid te creëren over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn. Er is behoefte om te verduidelijken wanneer, in een productieproces, een restmateriaal niet als afvalstof maar als product of bijproduct moet worden beschouwd. In de Kaderrichtlijn verduidelijkt Artikel 6 wanneer een behandelde afvalstof niet langer als een afvalstof wordt beschouwd¹¹. In het *tussenrapport* van de taskforce Herijking afvalstoffen staan drie aanbevelingen voor het duidelijker uitwerken en toepassen van de regels voor product of afval:

1. De verantwoordelijkheid voor de keuze tussen afvalstof of product is in de handen van de houder van de stoffen zelf. De vaststelling of in een specifiek geval aan de voorwaarden of eventuele specifieke criteria is voldaan is de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bevoegd gezag en het eindoordeel daarover is aan de rechter.
2. Voor individuele bedrijven bestaat de mogelijkheid om een rechtsoordeel aan te vragen of er sprake is van een afvalstof of niet. Dit is een niet-juridisch bindend hulpmiddel bij de toepassing van de regelgeving in het LAP3. Er is een leidraad afvalstoffen die handvatten bieden voor deze keuze.
3. De uitvoering van de afvalregelgeving is complex. De houder van de stof is degene die zich wel of niet ontdoet van een stof. Zodra hij zich 'ontdoet' is het afvalrecht van toepassing en kan daarbinnen nog bepaald worden welke product of afvalstatus bereikt kan worden. Als er geen sprake is van een afvalstof, zijn andere regelingen van toepassing, zoals de productregelgeving, diervoederregelgeving, REACH of meststoffenregelgeving. Als de circulaire gedachte voorop staat zijn er vele regels en instanties van toepassing. De bevoegde gezagen en de bedrijven moeten daarom ook kennis hebben van deze regelgeving.

De Crisis en Herstelwet (zie hieronder) geeft ook ruimte voor experimenten. Voor het ondersteunen van nieuwe initiatieven kan deze ruimte gebruikt worden om bijvoorbeeld onderzoek te doen naar effecten die nog niet bekend zijn.

Tot nu toe is de rechter nodig geweest om antwoord te geven op de hierboven genoemde definities en met name over het gebruik van de termen 'product', 'bijproduct', 'voortgezet gebruik' en 'einde afval'. Het nieuwe KRA moet invulling aan en duidelijkheid over deze punten geven¹².

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/17/tussenrapport-grondstof-of-afval>

¹¹ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>

¹² [John Tieman in 'Met recht naar een circulaire economie' : Vereniging voor milieurecht 2017-1](#)

Crisis en herstelwet

Bij het zoeken naar extra ruimte in de regelgeving voor circulair ondernemen is toepassing van de Crisis en herstelwet een mogelijkheid. Van belang is dan ook vooraf een beeld te hebben wat men daarmee wil bereiken. Er zijn een aantal voorbeelden¹³ voor circulair ondernemen waar de Crisis en herstelwet toegepast is. Dat kan zijn het opstellen van strengere normen voor de milieuprestatie van gebouwen (MPG) door innovaties in materiaalgebruik voor nieuwe gebouwen of het toestaan van één methode voor de inzameling van afvalstoffen in een stedelijk winkelgebied, met aandacht voor het verminderen van afvalstoffen.

Wet op de bedrijven investeringszones (BIZ)

De Wet op de bedrijven investeringszones (BIZ2015) is ook relevant voor de ontwikkeling van circulaire economie. De BIZ is een bestemmingsheffing voor ondernemers in een specifieke bedrijfszone. De heffing komt als subsidie terug naar dat gebied om te investeren in activiteiten die de openbare ruimte, de leefbaarheid of de veiligheid te bevorderen. De investering kan ook gedaan worden om de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone te bevorderen. Het bevorderen van de samenwerking tussen ondernemers in een BIZ of tussen bedrijventerrein kan materialen uitwisseling bevorderen. Tot nu toe zijn weinig BIZ-organisaties bezig met het bevorderen van de circulaire economie. Zie hoofdstuk 4.3, Ketensamenwerking.

Bovenwettelijk: producent verantwoordelijkheid

Een structurele inzet voor vermindering van milieuproblemen door producenten is tot nu toe vrijwillig (zie de Verordening milieukeur¹⁴, de Emas-verordening¹⁵). Bedrijven die willen innoveren op gebied van circulariteit met nieuwe circulaire producten ervaren vaak de afvalwetgeving als belemmerend, vooral de eisen die aan de verantwoorde verwerking van afval worden gesteld. Het Rijk ondersteunt koplopende bedrijven door voorbeelden te verzamelen, de belemmeringen te bespreken en waar mogelijk op te lossen en de resultaten ervan te publiceren op de website van Ruimte in Regels¹⁶. In de handreiking voor uitvoerders van regelgeving uit het Europese project *Make it Work* staan adviezen en suggesties voor omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers (zie bijlage 1). Deze adviezen zijn bedoeld om circulaire innovaties te ondersteunen. In de handreiking staan voorbeelden met mogelijkheden en ook knelpunten in de Europese regelgeving, maar gaat niet in op de circulaire kwaliteit van producten.

2.3 Milieueffectrapportage

Milieueffectrapportage (m.e.r.) is bedoeld om de aanzienlijke milieugevolgen van projecten, dan wel plannen en programma's in beeld te brengen en om deze gevolgen te betrekken bij de bestuurlijke besluitvorming om daarmee het milieubelang in de bestuurlijke besluitvormen te versterken. M.e.r. is een onderdeel van het milieubeleid van de Europese Unie (EU) ten behoeve van een behoedzaam en rationeel gebruik van (natuurlijke) hulpbronnen.

In een milieueffectrapport (MER) worden de aanzienlijke milieugevolgen van een project of een plan dan wel een programma beschreven. In door de wet voorgeschreven gevallen adviseert de Commissie m.e.r. over de inhoud van een MER en de uitkomsten van het MER worden betrokken bij het te nemen bestuurlijke besluit zoals een omgevingsvergunning milieu of een bestemmingsplan. Ook de Commissie m.e.r. zoekt naar mogelijkheden om via de advisering van de Commissie de ideeën over circulaire economie te stimuleren en te versterken. Met name beleidsmatig zijn er aanknopingspunten te vinden op grond van het rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Ook het voorzorgsbeginsel biedt aanknopingspunten. Nergens staat in de wet dat in een project-MER aandacht besteed moet worden aan 'natuurlijke hulpbronnen' of 'de eliminering van afvalstoffen', dus de deur openzetten naar een discussie daarover is niet zonder risico's.

¹³ https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuws/2019/03/08/circulaire-economie-verduurzaming-veehouderij-en-bereikbaarheid-belangrijke-thema%E2%80%99s-in-de-19de-tranche-crisis--en-herstelwet?utm_source=emailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=Oog+op+de+Omgevingswet

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066&from=NL>

¹⁵ <https://www.sccm.nl/emas-verordening-0>

¹⁶ <https://www.ruimteinregels.nl/>

Het doel van een m.e.r. is om aanzienlijke milieugevolgen in beeld te brengen en om via alternatieven te laten zien dat er ook andere oplossingen mogelijk zijn. Een circulair alternatief – mits dit een reëel alternatief is – kan altijd in het kader van m.e.r. in beeld gebracht worden en daarmee betrokken worden bij de bestuurlijke besluitvorming. Initiatiefnemers kunnen zelf met een dergelijk alternatief komen, maar anders kan het als een verplicht alternatief worden opgenomen in de Notitie Reikwijdte en Detailniveau.”

In de Wet Milieubeheer staat over de milieueffectrapportage dat het MER (art 7.7 – plan) en (art 7.23 – project) *tenminste* een beschrijving geeft van de gevolgen, de maatregelen om effecten te beperken en te voorkomen en, indien mogelijk, te compenseren. Deze tekst biedt aanknopingspunten om met circulaire economie aan de slag te gaan en niet te lang te blijven steken in discussies over wat ‘tenminste’ is. Initiatiefnemers die genegen zijn om ‘iets’ te doen met circulaire economie hebben hiermee een mogelijkheid om de effecten van circulariteit (positief) te laten zien. Het eisen dat aandacht gegeven moet worden aan circulariteit kan wellicht leiden tot inzicht in de effecten, maar is meestal weinig effectief. Een initiatiefnemer hoeft het oordeel van de Commissie m.e.r. niet mee te nemen in de vergunningaanvraag.

2.4 De Omgevingswet en haar instrumenten

De Omgevingswet gaat uit van bestaande regelgeving en beleid. Daarin is circulariteit niet goed opgenomen, en dus ook niet in de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft echter als speerpunt een schone en veilige leefomgeving. Daarom kan deze wet gezien worden als wettelijke middel om proactief schade te voorkomen en economische kansen te creëren. Het wettelijk instrumentarium van de Omgevingswet is nog niet robuust te noemen. De Kaderrichtlijn afvalstoffen gaat vooralsnog niet over naar de Omgevingswet.

Artikel 1.2 Omgevingswet gaat over: de fysieke leefomgeving, en over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

- het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
- het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
- activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt.

Op gebied van de concrete uitwerking van de ambities van de diverse overheden is de Omgevingsvisie van Rijk tot aan die van gemeenten het beginpunt. In de Omgevingsvisie moet ‘rekening worden gehouden’ met:

- Het voorzorgsbeginsel;
- Het beginsel van preventief handelen;
- Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden;
- Het beginsel dat de vervuiler betaalt.

De Omgevingswet geeft een aantal wettelijke instrumenten aan de decentrale overheden:

- De **Nationale omgevingsvisie** (Novi) is allereerst een ruimtelijke nota¹⁷, met een aantal aspecten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Circulariteit wordt nog niet benoemd, maar een visiedocument is in ontwikkeling
- Een **milieuvisie**¹⁸ (ministerie IenW) zal worden opgesteld. Deze milieuvisie is meer geschikt voor omgevingsdiensten om als referentiekader te gebruiken.
- In **Omgevingsvisies** en **Omgevingsplannen** kan het bevoegd gezag aanhaakmogelijkheden maken in de vorm van beleidsregels, die als maatstaf te gebruiken zijn door de omgevingsdiensten. Dat kan richtinggevend zijn voor vergunningen. Zie hoofdstuk 7 voor provinciaal en gemeentelijk beleid.
- Het vastleggen van **een omgevingswaarde** door een gemeente in het Omgevingsplan. Daarmee kunnen ambities geregeld worden die niet met de vergunning geregeld kunnen

¹⁷ Lezing dhr. Drs. B. Vink, VVM adviesraad, 21 mei 2019.

¹⁸ MdM jurist ministerie IenW

worden. Door een plicht om een dergelijke omgevingswaarde te monitoren, ontstaat een wisselwerking tussen een ambitie en de uitvoering ervan. Voorbeeld: met een omgevingswaarde voor ammoniak krijgen veehouderijen duidelijke kaders mee, inclusief hoe gemeten moet worden (normontwikkeling door de NEN¹⁹).

2.5 Conclusie hoofdstuk 2

Er zijn een aantal juridische mogelijkheden, die als 'haakje' voor circulariteit gebruikt kunnen worden. Die komen voort uit de ambities van de Europese Unie en die zijn in Nederland uitgewerkt in Wet milieubeheer, de afwegingskaders van de afvalstoffenregelgeving, de milieueffectrapportage en de Omgevingswet. De mogelijkheden worden nog niet optimaal gebruikt. De Wet milieubeheer geeft het uitgangspunt: 'zorg voor zuinig gebruik van energie en grondstoffen'.

Beleidsregels en afwegingskaders van bevoegd gezag kunnen de bevordering van de circulariteit ondersteunen door een uniforme interpretatie van artikelen over het gebruik van minder of betere materialen of het bevorderen van gebruik van reststromen als grondstof. Artikel 10.4b van de Wet milieubeheer kan gebruikt worden als grond om bestaande circulaire concepten te gebruiken, zoals 'de ladder van circulariteit (de grondstoffenladder)', 'Upcycling' of de 'Trias Materia'. De 'voorbereiding voor hergebruik' kan worden opgevat als upcycling door oude materialen/ gerecycleerde grondstof zo te bewerken dat deze een hogere zuiverheid dan de oorspronkelijke grondstof krijgen.

Hergebruik van afval is uitgewerkt in het Landelijk afvalbeheerplan. De Kaderrichtlijn Afvalstoffen biedt een raamwerk waarin stoffen of voorwerpen gerekend kunnen worden als afval of grondstof (afvalbegrip, bijproducten, voortgezet gebruik, einde-afval, afvalpreventie). In het belang van een circulaire economie zouden nationale autoriteiten stoffen, die voldoen aan de eisen die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen staan, niet langer als afval moeten bestempelen.

Er bestaat zeker ruimte om in het kader van milieueffectrapportages met circulaire economie aan de slag te gaan. De goede voorbeeldprojecten kunnen worden gebruikt om op een steeds effectievere wijze met circulaire economie om te gaan bij een MER.

De Omgevingswet geeft vooral mogelijkheden aan het bevoegd gezag om ambities vast te leggen, die vervolgens uitgewerkt kunnen worden. Indien een bevoegd gezag gebruik maakt van deze mogelijkheid, ontstaat een visie die vrij specifiek, tot op hoog detailniveau, uitgewerkt kan worden in de instrumenten van de Omgevingswet, zoals Omgevingsplan, - programma en – vergunning.

¹⁹ <https://www.nen.nl/Normontwikkeling.htm>

3 Het vergunningsproces

De kern van deze verkenning is een analyse van het vergunning proces op het gebied van circulariteit. Het vergunningverlening proces omvat meerdere stappen, van het initiatief van de ondernemer, het vooroverleg van de ondernemer met de omgevingsdienst tot aan het formeel verlenen van de vergunning. Welke mogelijkheden zijn er in dit proces van vergunningverlening om in te zetten voor een bevordering van de circulariteit?

Hier is al draagvlak voor. De bestuurlijke agenda²⁰ is gericht op de inzet van VTH voor een belangrijke bijdrage aan een gezonde en veilige leefomgeving, waaronder ook de circulaire economie. Met de agenda wordt de koppeling tussen maatschappelijke opgaven in het domein van de leefomgeving en de inzet van VTH versterkt. Dit hoofdstuk beschrijft het proces van de huidige vergunningverlening. Daarbij gaat het onder andere om het gebruik van het aanvraagformulier in het vooroverleg. Wat zijn de aangrijpingspunten om meer aandacht voor circulariteit in de vergunning te krijgen?

3.1 Processtappen in de vergunningverlening

Deze paragraaf beschrijft de processtappen die voor de omgevingsdienst relevant zijn. Een ondernemer doet een aanvraag via het aanvraagformulier op de website Omgevingsloket Online (OLO).

Vorbereiding

- a. Het vooroverleg van de ondernemer met de omgevingsdienst.
Het vooroverleg (ook wel adviesverzoek) genoemd, geeft een initiatiefnemer de gelegenheid om de mogelijkheden en beperkingen van het initiatief door de omgevingsdienst te laten onderzoeken, voordat een vergunning wordt aangevraagd. Hierbij worden de verschillende aspecten van het OLO-formulier doorgelopen. Ook beleid van de bevoegde gezagen, zoals de Omgevingsvisie en andere beleidsregels komen aan bod.
- b. Het invullen van het OLO formulier.
De mogelijkheden die het OLO formulier geeft zijn in hoofdstuk 3.2 verder uitgewerkt.

De aanvraag

- c. De adviesronde binnen de omgevingsdienst
Een aanvraag wordt binnen een omgevingsdienst getoetst op alle relevante milieuthema's. Op dit moment is preventie of het circulair gebruik van grondstoffen nog geen standaardtoets. Het toetsen gebeurt op basis van wetgeving, regelgeving en beleidsregels. De beleidsregels worden door bevoegd gezag gemaakt om praktische invulling te geven aan de uitvoering van de wettelijke taken (zie hoofdstuk 5)

Het besluit

- d. Het besluit met voorwaarden
Het resultaat van de adviesronde uit zich in de beoordeling of een vergunning wordt verleend of wordt toegestaan, al dan niet met voorwaarden. Deze voorwaarden moeten zo omschreven zijn dat toezichthouders de nalevering ervan kunnen bepalen.

Toezicht

- e. Het naleven van de vergunning
Dergelijke voorwaarden, bijvoorbeeld die over het hergebruik van grondstoffen, worden geïnspecteerd door omgevingsdiensten. Tijdens een dergelijke inspectie bij het bedrijf kunnen nieuwe circulaire kansen ontdekt worden, waar verdere inzet op mogelijk is.

Monitoring

- f. Dit is niet een onderdeel van het vergunningproces, maar wel belangrijk voor de ontwikkeling van het beleid. De evaluatie (van het beleid) gebeurt door monitoring. Hier is nog niet veel aandacht voor circulariteit. Het meten van de transitie naar een circulaire economie heeft daarom veel aandacht van de Kenniscommunity Circulaire Economie²¹ van het Veluweberaad²².

²⁰ [de bestuurlijke agenda Vergunningverlening-Toezicht-Handhaving \(VTH\) 2020 – 2023 van het Interprovinciaal Overleg \(IPO\).](#)

²¹ <https://www.pbl.nl/publicaties/meten-om-te-weten>

²² <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/samenwerking/>

3.2 De aanvraag van een vergunning

Start van het vergunningsproces

Het vergunningsproces start met de initiatiefnemer. Deze maakt zijn voornemen voor een bepaalde activiteit kenbaar via een vooroverleg of meteen formeel, via het aanvraagformulier op de website Omgevingsloket Online (OLO). In het vooroverleg worden de vragen van het formulier op OLO doorgenomen. Het kan ook zonder vooroverleg. Het OLO geeft initiatiefnemers de mogelijkheid om een vergunning- en meldingscheck uit te voeren, een melding online te regelen en om een omgevingsvergunningaanvraag of revisie te regelen. Het geeft toelichting op de aanvraag. Na het indienen van een aanvraag in het OLO neemt de omgevingsdienst de vergunningaanvraag in behandeling. Het vergunningaanvraagformulier wordt in deze verkenning verder het OLO-formulier genoemd. In de start van het vergunningsproces kan circulariteit op de volgende manieren worden meegenomen:

1. Het OLO kan worden gebruikt voor de **preventie** van milieubelastende activiteiten nog voordat zij worden opgestart. Hierbij wordt gevraagd aan de ondernemer alle milieubelastende informatie te verzamelen die relevant zijn. Dat kan confronterend werken en leiden tot aanpassing van het initieel bedoelde productieproces.
2. Het **vooroverleg** is een zeer geschikt om met het bedrijf af te tasten welke mogelijkheden er zijn om circulariteit op te nemen in het bedrijfsproces, de keten rondom dat bedrijfsproces en dus ook in de vergunning. Uit de verkenning komt naar voren dat vergunningverleners niet altijd zeker zijn van hun rol hierin. Vaak wordt het gezien als bedrijfsadvisering, waardoor de objectiviteit van het vergunningsproces negatief wordt beïnvloed. Hierover wordt in hoofdstuk 5 geschreven en geadviseerd.

Gebruik van het OLO formulier

Het huidige OLO-formulier is niet ingericht op circulariteit. In het nieuwe OLO2.0, is vernieuwing doorgevoerd om de aansluiting op het Digitaal Stelsel Omgevingswet te regelen. Ook OLO2.0 is niet ingericht op circulariteit. Toch staan er nu al vragen in het formulier, die gebruikt kunnen worden voor bevordering van circulaire economie. Het is daarbij van belang, om ongelijkheid te voorkomen, dat het OLO eenduidiger wordt over circulariteit. Zo staan er bij '66. *Mijnbouw* vragen over de materiaalstromen; de grond- en hulpstoffen; de producten, bijproducten en eindproducten er vrijkomen; en hoe de (gewonnen delf)stoffen worden opgeslagen en afgevoerd. Deze vragen zijn ook bij andere processen op te nemen en zeer relevant voor een circulaire economie.

In het OLO-formulier staan diverse artikelen die gebruikt kunnen worden om in vanaf het vooroverleg aandacht aan circulariteit te geven. De belangrijkste zijn:

1. Er kan een koppeling worden gelegd met de provinciale nota VTH en met gemeentelijke beleidsregels, of met regels in een Omgevingsplan, bijvoorbeeld voor het clusteren van activiteiten.
2. De vragen over toekomstige ontwikkelingen zijn te gebruiken om aandacht te geven aan toekomstige schaarste aan grondstoffen, een hoog energieverbruik, transport van stromen van en naar het bedrijf en ontwikkelingen die voor de best beschikbare technieken van belang zijn.
3. Voor sommige projecten is het vanwege de mogelijke impact op het milieu verplicht om een milieueffectrapport (MER) op te stellen. In samenwerking met de commissie m.e.r. kunnen de circulaire opties verkend worden door vast te stellen wat de afvalstoffen zijn en of die bij het gebruik als grondstof effecten op het milieu hebben.
4. De vraag over de Beste Beschikbare Technieken kan ingezet worden om meer aandacht aan circulariteit te geven. Hierbij kan bijvoorbeeld om preventiemaatregelen als best beschikbare techniek op te nemen. Een omgevingsdienst of een organisatie zoals het RVO kan analyses uitvoeren en een adviserende rol aan te nemen.
5. Provincies en gemeenten hebben het ontheffingenbeleid gebruikt om verantwoorde risico's te nemen. Experimenteeruimte (in tijd) kan gegeven worden om onderzoek te doen naar de risico's met een bepaalde vorm van gebruik van materiaalstromen. Dat kan bijvoorbeeld met een tijdelijke vergunning, waarom de voorwaarden en de kaders van het onderzoek duidelijk omschreven zijn.

- Afval is onderverdeeld over verschillende artikelen. Die artikelen zijn vooral bedoeld om milieuschade te voorkomen. Soms staan er vragen die duiden op een vervolgfase, maar dat is niet bij alle vragen zo. Zo staat bij ‘37. Groente en tuinafval’ wél de vraag “Wat is de bestemming van de voltooide compost?”, maar is een vergelijkbare vraag niet te vinden bij andere artikelen. Voor het thema Afval in het OLO-formulier is het nodig het formulier duidelijker te maken en een relatie te leggen met LAP3. Hierin wordt de term ‘voorkeursrecycling’ geïntroduceerd.
6. Het artikel ‘Overige artikelen over gebruikte materialen’ kan ingezet worden om op de zorgplicht te wijzen en om de best beschikbare technieken in te zetten voor de inzet van stoffenstromen.

Meer suggesties voor het gebruik van het OLO-formulier zijn opgenomen in een bijlage (Zie verder ook hoofdstuk 6, aanbevelingen).

Het Europese project Make it Work²³ heeft een handreiking opgeleverd ter ondersteuning van de praktijk. Aanleiding is de geconstateerde kloof tussen het CE beleid en de uitvoering. De Handreiking ‘Making the Circular Economy work’ heeft dan ook als doel om uitvoerende overheden te ondersteunen bij het stimuleren, faciliteren en reguleren van circulaire innovaties bij productie- en recyclingbedrijven. Dit zijn innovaties gericht op nieuwe toepassingen van secundaire grondstoffen (bijproducten en einde-afval materialen), het verminderen van het gebruik van grondstoffen en van de hoeveelheid geproduceerd afval. De Handreiking bespreekt de mogelijkheden en knelpunten in de relevante Europese regelgeving, beschrijft goede uitvoeringspraktijken en gaat in op de samenwerking tussen uitvoerende instanties, bedrijven en beleidsmakers. De Handreiking is een Europees initiatief en het resultaat van samenwerking tussen een groot aantal landen. Vanuit Nederland is inbreng geleverd door IenW, RWS, ILT, Omgevingsdiensten en het Programma Ruimte in Regels. (Zie bijlage 6 Making the Circular Economy work).

3.3 Een aanzet tot een circulaire vergunning

In de klassieke “plan – do- check – act” beleidskring wordt de VTH kring gesloten door terugkoppeling naar vergunningverlening vanuit toezicht en handhaving. Als er geen circulariteit in de vergunning is, dan komt dat niet automatisch erbij vanuit de terugkoppeling van het toezicht. Stimulering van de circulaire economie kan wel ontstaan door vanuit een vergunning voor een bedrijf de verbanden te zoeken met vergunningen van een of meer andere bedrijven. Bedrijven in een keten kunnen van elkaar grondstofstromen geven en ontvangen, energie leveren. Ze kunnen ook maatschappelijke zaken zoals kennis en competenties delen. Het huidige vergunningverlening proces is daarvoor niet goed ingericht. Wanneer bedrijven zelf het initiatief nemen voor meer circulariteit in hun processen, dan kunnen zij dit al in de aanvraag doen of bij de definiëring van een m.e.r. Dan wordt door de omgevingsdienst doorgevraagd op dit thema. Ook de omgevingsdienst kan al aansturen op meer circulariteit in de processen. De industrie heeft volgens het de vragenlijst van het OLO (OLO 4.a.) al de verplichting om aan te geven hoe zij zorgdragen voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen en of er kansen zijn om de reststromen als grondstof te gebruiken. Op deze manier kan bij gedragen worden aan een circulaire economie.

Aanzet tot een beslisboom voor vergunningverlening

Een gezamenlijk opgestelde beslisboom kan omgevingsdiensten helpen om circulariteit op vergelijkbare wijze te bevorderen. Zo kan in de beslisboom worden opgenomen welke wet- en regelgeving gebruikt kan worden bij het vergunning proces, welke beleidsregels de opdrachtgevers hebben opgesteld, hoe de invulling is van de definities die gehanteerd moeten worden. Het maakt ook zichtbaar waar er acties nodig zijn en welke instrumenten ontbreken.

²³ <http://minisites.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work/> en <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/helpdesk-afvalbeheer/publicaties/downloads/downloads-diverse/making-the-circular/>

Juridisch en wettelijk is de vergunningverlener gebonden aan de benodigde gegevens in het Bor en Mor om te komen tot een ontvankelijke vraag. De extra vragen die in het kader van circulariteit gesteld kunnen worden zijn dan afdwingbaar. Vergunningaanvragers doen echter ook beroep op vertrouwelijkheid en bescherming van patenten, zodat niet alle vragen beantwoord worden. Hieronder staat een aanzet voor een beslisboom voor vergunningverleners.

De aanzet tot een beslisboom

1. Identificeer kansen voor circulaire economie door gebruik wetgeving

A. Wet milieubeheer

Artikel 1.1 lid 2

- a. gevolgen voor het milieu → doelmatig beheer van **afvalstoffen**,
- b. →verbruik van energie en **grondstoffen**.
- c. Bescherming/ verbetering milieu → **zorg voor zuinig gebruik van energie en grondstoffen (zie OLO 4.a)**.

B. Wabo

- a. Artikel 2.22 van de Wabo →voor milieu is invulling gegeven met
- b. artikel 5.7 van het Besluit omgevingsrecht: **doelmatig gebruik van energie en grondstoffen**.
- c. Afvalbeheerplan artikel 10.3 Wet milieubeheer = het huidige LAP 3: hoofdstuk C.2.3.
- d. Artikel 5.4 lid 1 Besluit omgevingsrecht = het rekening houden met BBT-conclusies
- e. artikel 5.5 lid 6 Bor = het vaststellen van emissiegrenswaarden die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de BBT geassocieerde emissieniveaus.

C. Omgevingswet

- a. **Artikel 1.2 fysieke leefomgeving**, artikel 1b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. die kunnen voortvloeien uit: het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan; het gebruik van natuurlijke hulpbronnen; activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt, het nalaten van activiteiten.

2. Identificeer kansen voor circulaire economie door gebruik beleid opdrachtgevers

- A. Is er beleid te gebruiken van de provincie? Zo ja welk?
- B. Is er beleid te gebruiken van de gemeente? Zo ja welk?
- C. Is er een koppeling mogelijk met planregels in bestemmingplan (of Omgevingsplan)? Zo ja welk?

3. Identificeer kansen voor circulaire economie door aanpassing stofstromen

- A. Gebruikt het bedrijf stoffen die van buiten komen? Zijn dit stoffen die van andere bedrijfsprocessen kunnen komen?
- B. Komen er tijdens of na het productieproces stoffen vrij die geen onderdeel uitmaken van het eindproduct en verder gebruikt kunnen worden?
 - a. Welke mogelijkheden zijn hiervoor te bedenken?
 - b. Is bekend welke bedrijfstakken afnemers zouden kunnen of willen zijn?
 - c. Zijn deze afnemers gelegen binnen de regio?
- C. Is nabewerking nodig om de reststoffen te transporteren?
- D. Is nabewerking nodig om de reststoffen verder in te zetten?
- E. Is sprake van een economisch belang?
 - a. Ligt het economisch belang bij de initiatiefnemer?
 - b. Ligt het economisch belang bij de afnemer?
 - c. Is er sprake van een algemeen belang?
- F. Is sprake van schaarstemiddel?
 - a. Is er sprake van maatschappelijk belang om deze stoffen circulair in te zetten?
 - b. Zijn er subsidiemogelijkheden?
- G. Is er mogelijk ZZS aanwezig?
- H. Is er een geschikte kwaliteitstoets?
- I. Is aanpassing wenselijk in het productieproces?

- a. Is aanpassing mogelijk in het productieproces?
- b. Is er een mogelijkheid voor upcycling?

3.4 Conclusie hoofdstuk 3

In het vergunningsproces kan vorm aan circulaire economie gegeven worden tijdens het vooroverleg voor een Omgevingsvergunning Milieu. Dit kan door gebruik te maken van beleidsregels en afwegingskaders van de opdrachtgevers bij de thema's waar het omgevingsloket Online-formulier aandacht aan besteed. Dat zijn bijvoorbeeld de vragen over toekomstige ontwikkelingen en de Best Beschikbare Technieken. Het thema Energie biedt nu al circulaire mogelijkheden, bijvoorbeeld door het laten beschrijven van een complete energiebalans. Aansluitend hierop kan ook aandacht gegeven worden aan materiaalstromen en de preventie van materialen.

4 Specifieke aspecten voor de bevordering circulariteit

In dit hoofdstuk wordt een aantal specifieke aspecten beschreven die een rol spelen in de bevordering van circulariteit in de vergunning. Een belangrijke daarvan is 'afval is grondstof'. Het kernpunt van een circulaire economie is dat alle grondstoffen uiteindelijk hergebruikt worden. Andere specifieke aspecten die circulariteit in vergunningverlening bevorderen, zijn:

- ketensamenwerking (het zoveel mogelijk sluiten van stofstromen),
- een aantal mogelijkheden in het kader van de milieueffectrapportage;
- het voorkomen van het gebruik of ontstaan van 'zeer-zorgwekkende stoffen'(ZZS).

4.1 Afval is grondstof

Rondom afvalinzameling, transport en verwerking is er veel wetgeving. Dit blijkt nodig, maar is voor de opstart naar een circulaire economie soms belemmerend. Afval is een verzamelterm voor allerlei gebruikte stoffen en materialen. Een deel hiervan is echter opnieuw in te zetten als product of grondstof, het te bewerken tot een hogere waarde (upcycling) of de gebruiksduur van het product te verlengen. Dit valt deels onder product innovaties, mogelijk gemaakt door de innovatieprocessen van de ondernemer. In deze paragraaf worden juist de aspecten benoemd die een rol spelen in de mogelijkheden om afvalstoffen als grondstof te gaan gebruiken. Daar is instemming voor nodig van het bevoegd gezag.

Toepassen begrippen afvalstof, bijproduct en einde-afvalstatus

Afvalstoffen zijn *alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen*. Dat is voor de transitie naar een circulaire economie belemmerend. Veel afvalstoffen zijn te gebruiken als grondstof. De Leidraad Afvalstof of product geeft een toetsingskader of iets een afvalstof of product is. Grondstoffen kunnen bijvoorbeeld benoemd worden als 'Voortgezet gebruik', 'Bijproduct' of 'Einde afval'. In analogie met de Omgevingswet (van "Nee, tenzij" naar "Ja, mits") is het voor het gebruik van afvalstoffen wenselijk om van "voortgezet gebruik van afval" naar "alle stoffen zijn grondstoffen, tenzij het afval is" te gaan.

Goedkeuring om een afvalstof als een grondstof te gebruiken gebeurt door het bevoegd gezag. Ontheffing kan worden aangevraagd bij de provincie of het Rijk. Als dat gebeurt bij het Rijk, dan ontstaat geen verschil in de benadering van bedrijven tussen regio's onderling. In de praktijk bleken omgevingsdiensten de mogelijkheden voor 'voortgezet gebruik', 'bijproduct' en 'einde afvalstadium', anders te hanteren.

Een dergelijke aanpak werkt waarschijnlijk beter als dat wordt gedaan in IPO of VNG verband. Dat is onlangs besloten voor de verwerking met mogelijkheden voor upcycling (van onderdelen) van elektronische en elektrische apparatuur. Hierbij was gebleken dat er veel te weinig conform de regelgeving wordt ingezameld en geregistreerd: de landelijke inzamelnorm van 65% in 2019 werd niet gehaald. Er is besloten om de aanpak ervan in interprovinciaal verband op te pakken.

Normalisatie

Normalisatie kan de definiëring van afval per afvalverwerkingsproces ondersteunen. Normalisatie, of standaardisatie, is een proces dat erop gericht is om *iets* meer normaal te maken. Vaak wordt dat gedaan door er een norm aan te hangen. Normalisatie kan helpen wanneer we willen dat "alle stoffen grondstoffen zijn, tenzij het afval is" maar we zeker willen weten dat die grondstof ook veilig ingezet kan worden. Bevoegde gezagen en het ministerie van IenW kunnen initiatief nemen voor normalisatie, onder andere bij het organiseren van een kwaliteitstoets voor grondstoffen.

Het bevoegd gezag kan aangeven of een grondstof een afvalstof is. Er is in het LAP3 een leidraad²⁴ en een webtoets²⁵. Er bestaat nog geen fysieke, snelle, kwaliteitstoets die een stof

²⁴ <https://lap3.nl/beleidskader/deel-b-afvalbeheer/b6-onderscheid/>

goedkeurt en deze definieert als grondstof en daarmee geschikt voor verder gebruik. Voor het bedrijfsleven is het van belang dat het doorlopen van deze kwaliteitstoets geen weken in beslag neemt. Als suggestie is het Besluit bodemkwaliteit voorgedragen: dit besluit kent kwaliteitseisen en kan als voorbeeld gebruikt worden hoe de kwaliteitstoets vormgegeven kan worden. De afvalwetgeving wordt *niet* geanalyseerd. Wel worden er voorbeelden gegeven van initiatieven waarbij afval ('restmateriaal') ingezet wordt als grondstof of voor upcycling, en welke belemmeringen daarbij zichtbaar zijn geworden.

Voor gevaarlijke stoffen (zie hoofdstuk 4.4) in afval en het productieproces is een dergelijke kwaliteitstoets nodig om aan de ene kant geen stoffen in het milieu te krijgen die schade veroorzaken, en aan de andere kant geen goede initiatieven te frustreren door het uitblijven van een goedkeuring.

4.2 Casussen 'afval is grondstof'

Er is interesse en goede wil bij de omgevingsdiensten voor het laten benutten van afvalstoffen als grondstof. Tegelijkertijd wordt er gezocht naar de rol die een omgevingsdienst heeft (zie hoofdstuk 5): zijn er wettelijke middelen en is er experimenteeruimte. Er zijn diverse voorbeelden waaruit blijkt dat de wetgeving op gebied van afval nog niet gericht is op een circulaire economie. Hieronder staan vier casussen globaal uitgewerkt, met als doel om de mogelijke belemmeringen te identificeren en aanbevelingen voor onder meer vergunningverlening op te stellen, binnen de kaders zoals die in hoofdstuk 2 en 3 zijn beschreven. De casussen zijn verder uitgewerkt in de bijlage 4 Uitwerking casussen..

Casus Asbeter: ketenbenadering

Asbest is geclassificeerd als gevaarlijk afval en wordt gecontroleerd gestort. Het is wenselijker om niet te storten, want het probleem blijft dan bestaan. Het kan ook omgezet worden in een nuttig bouwproduct. Het bedrijf²⁶ AsbetterAcids heeft een proces ontwikkeld voor de verwerking van Asbest-cementdaken. Drie reststromen (asbestdaken, zwavelzuur en zoutzuur) worden samen verwerkt tot bouwproducten en een kleine, niet schadelijke reststroom. Andere grondstoffen voor de neutralisatie van de zuren hoeft niet meer gebruikt te worden. De initiatiefnemer heeft te maken met bepalingen in de afvalwetgeving. Het asbest mag alleen onder beperkende condities worden vervoerd, verwerkt en gestort. De initiatiefnemer moet aantonen dat er geen milieurisico's zijn aan de productie en het geproduceerde materiaal.

De afvalstoffen van de zuurleveranciers worden grondstof. Hiervoor moet ontheffing gevraagd worden als het gezien wordt als afval. Het is eenvoudiger als deze afvalstoffen de status 'product' krijgt. Daarvoor is bij de DCMR een extra procedure gestart, die parallel loopt aan de vergunningverlening van Asbetter Acids. **Gekozen oplossingen.** Zoutzuur en zwavelzuur krijgen de status product. Het proces is een m.e.r.plichting. De kwaliteit van de bouwproducten worden gemonitord.

Casus Floating Farm: klein en complex

In de gemeente Rotterdam ligt in de Vierhavens een drijvende boerderij met koeien, waarbij een volledig circulaire bedrijfsvoering wordt nagestreefd. De Floating farm²⁷ gebruikt met haar circulaire ambities voor 80% lokale reststromen en biomassa uit de stad als veevoer. Dat zijn afvalstromen die direct afkomstig zijn van andere bedrijven als een brouwerij (bostel), een aardappel groothandel (stoomschillen) en sportverenigingen (gras). Van deze reststromen moet administratie worden bijgehouden voor zowel transport, afgifte als inname. Floating Farm moet conform het activiteitenbesluit zelf opletten op de kwaliteit van de ingenomen producten, omdat er geen fouragehandel is. Dat ging niet goed bij de eerste partij aardappelschillen. Binnen de gewenste bedrijfsvoering zijn ook een aantal andere mogelijke belemmeringen. Het bedrijf wil mest op een verantwoorde wijze verwerken in een vergistingsinstallatie. Deze moet nog worden beoordeeld op milieuregels. Verder is tijdelijke opslag van drijfmest in een container op de wal een belemmering. De afstand er naar toe is te groot en de opslagtechniek is niet

²⁵ <https://www.ishetafval.nl/>

²⁶ <https://www.asbeter.com/>

²⁷ <https://floatingfarm.nl/>

gecertificeerd. Er zijn problemen met het afstellen van de emissiearme stalvloer. Een aantal activiteiten en voorzieningen zijn anders uitgevoerd zijn dan in de oorspronkelijke melding. Het bedrijf wil ook een nieuwe activiteit: een ponton voor legkippen. Voor deze activiteit wordt een melding Activiteitenbesluit verwacht, en moet daarbij een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) aanvragen. Binnen deze beperkte milieutoets is er een toets voor onder andere geur en fijnstof.

Gekozen oplossingen. Verwacht wordt dat de meeste belemmeringen zich alleen in de opstart van het bedrijf voordoen. In een later stadium kunnen worden opgelost. Dit bedrijf krijgt aanwijzingen van de omgevingsdienst welke formele stappen doorlopen moeten worden. Een adviseur of vergunningencoach (CirculairCoach) voorkomt bij dergelijke kleine en complexe bedrijven fouten door de ondernemer.

Casus Eierschalen: advisering of vergunningverlening

Tijdens een regulier bedrijfsbezoek op een bedrijventerrein in Landsmeer zag de toezichthouder van de omgevingsdienst dat eierschalen worden afgevoerd als afval. De Verordening dierlijke bijproducten geeft aan dat toepassing van dierlijke producten niet mag voor producten (bijvoorbeeld verpakkingen of geneesmiddelen) voor menselijk gebruik. De NCAE (autoriteit eieren) controleert de naleving van deze verordening. De Omgevingsdienst IJmond zag ruimte in de Verordening om eierschalen als bijproduct te benoemen en de onderneming zag mogelijkheden voor een veilige productie. Eventueel gebruik van de eierschalen voor (producten geschikt voor) menselijke consumptie moet ook worden afgestemd met de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit, bevoegd gezag). De NVWA was eerst terughoudend in het delen van informatie met de OD. De initiatiefnemer is geconfronteerd met belemmeringen die door de afvalwetgeving en voedselwetgeving worden veroorzaakt, maar mogelijk oplosbaar zijn, mits er samenwerking is tussen de overheden. De regie van het proces ligt nu weer bij de initiatiefnemer: zij zijn verantwoordelijk voor verder onderzoek of verdere stappen in de vergunningverlening. Het bedrijf mag van de overheden verwachten dat zij samen werken door het formeren van een team waarin alle bevoegde gezagen en het bedrijf vanaf de start van het project vertegenwoordigd zijn

Gekozen oplossingen. Bij een eventuele vergunningaanvraag kan het oordeel over de vraag of eierschalen kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen of niet worden verankerd in de motivering van het besluit. Indien geen vergunningaanvraag wordt ingediend kan ook een bestuurlijk rechtsoordeel aangevraagd worden, een einde-afval-verklaring. Bij uitbreiding/aanpassing van het productieproces kan er sprake zijn van een vergunningplicht voor bedrijf als de eierschalen een afzonderlijk eindproduct zijn. In dat geval wordt deze aanvraag weer onderdeel uit van het reguliere VTH-proces. Een laatste optie is of een experimenteer-omgevingsvergunning mogelijk te maken. Het initiatief ligt nu bij het bedrijf.

Overige casussen (zonder oplossingen)

Tijdens een productieproces kunnen **kleine gasstromen** ontstaan. Deze gasstromen zouden mee kunnen verbranden in de eigen bedrijfsoven. Dit spaart aardgas uit, en is in die zin besparend in grondstoffen. Formeel is de hele oven dan echter een afvalverwerkingsinstallatie geworden. Het is dan aantrekkelijker om deze bijmenging niet uit te voeren. Wanneer bij een bedrijfsproces **glasscherven** ontstaan, dan is het logisch om dit om te smelten tot nieuw te gebruiken glas. Dat kan alleen wanneer het glas naar een sorteerder wordt gestuurd en daarna pas naar een smelter. Door sorteren is dit glas een grondstof geworden. Dat geldt ook voor steenachtige producten en koper. Echter, zonder sorteerder is het afval.

Op dit moment is de verwerking van volumes boven de 600 m³ **bioafval**, bijvoorbeeld compostering of Bokashi, vergunningplichtig. Daarmee gaan de kosten ook omhoog. Wellicht kan de inzameling voor compostering voor eigen gebruik niet meer vergunningplichtig zijn. Een ander onderzoek van de provincie Zuid-Holland verdiept zich hierin.

4.3 Ketensamenwerking: sluiten van stofstromen

Om van afval in de toekomst een grondstof te maken, moeten er meer gebeuren dan aanpassing van de wetgeving alleen. Het start met het besef dat er een keten van bedrijven is voor het produceren van producten. Het beschouwen van de materiaalstromen in de gehele keten is

van belang voor het kunnen sluiten van stoffenstromen. Er zijn partners in de keten nodig, met mogelijkheden voor het leveren van de juiste (herbruikbare) grondstoffen en voor een eventueel voortgezet gebruik van stoffen. Circulaire economie geeft vragen als: hoe gebruik je die partners, hoe vind je die partners en hoe vinden zij jou. Het sluiten van kringlopen brengt economische kansen door de potentiële waarde van afval als grondstof, met als gevolg minder druk op de materiaalvoorraden.

Ketensamenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden.

1. Tussen bedrijven onderling, bijvoorbeeld tussen bedrijven op bedrijventerreinen;
2. Tussen overheden onderling, bijvoorbeeld om met een gezamenlijke aanpak circulaire economie een plek in de vergunning te geven;
3. Tussen overheden en bedrijven, bijvoorbeeld als opdrachtgever of het opstellen van beleidsregels.

Ketensamenwerking tussen bedrijven onderling

Bij ketensamenwerking tussen bedrijven onderling maakt men gebruik van elkaars reststoffen. Dit gebeurt makkelijker bij schaarste van middelen, want dan is het commercieel belang vaak groot genoeg dat er makkelijk een gunstig businessmodel voor is, met een concurrentievoordeel naar andere bedrijven. Toch is het ook hier een belemmering wanneer een restproduct of overschot als afval te boek staat.

Het stimuleren en faciliteren van het sluiten van stoffstromen kan door het ontwikkelen van digitale ondersteuning: Een soort Marktplaats of matchmaker die vraag en aanbod bij elkaar zoekt. Ook Parkmanagement, wat op sommige bedrijventerreinen gemeengoed is geworden, kan deze rol oppakken. Goede voorbeelden van ketensamenwerking kunnen (onder andere) gevonden worden in de glastuinbouw²⁸, (duurzame) landbouw²⁹, bouw³⁰ en industrie³¹ en in de medische zorg³². Bij allemaal staan 'besparingen door samenwerking' boven aan, want duurzame ketensamenwerking levert geld op. Wat daarbij opvalt is dat er wordt *samengewerkt vanuit een gezamenlijk belang*. Vaak is dat geld, het primaire commercieel belang, maar ook de consument staat voorop. In de zorg staat de klant centraal: "Steeds meer organisaties in Nederland besteden zorgvuldige aandacht aan de selectie van de juiste ketenpartners en het opzoeken van de samenwerking. Alleen zo kan men de klant optimaal bedienen en de flexibiliteit van de totale keten vergroten."

Het zoeken van het gezamenlijk belang, of een ander soort overlap, is dan ook de eerste stap. Die eerste stap wordt spontaan gezet wanneer het commercieel belang van bedrijven duidelijk is, maar kan ook gefaciliteerd worden door de overheid, wanneer dit niet gezien wordt, of wel gezien wordt maar er geen sluitende businesscase gemaakt kan worden.

Ketensamenwerking tussen overheden onderling

Bij samenwerking overheden onderling ligt er vaak een visie of bestuursovereenkomst aan ten grondslag. Op Rijksniveau komt dit naar voren in de NOVI, waar één van de vier prioriteiten staat 'van lineair naar circulair'. Duurzaamheid wordt ingevuld door de energietransitie en door circulaire economie. In de PlanMER van de NOVI komen wel een aantal ontbrekende onderwerpen naar voren. De NOVI is vooral een Ruimtelijke Nota, maar heeft deze nog geen oog voor het ruimtegebruik van een circulaire economie. Voorbeelden hiervan zijn de opslag van materialen en materiaaltransporten.

Omgevingsdiensten hebben een rol in de ketensamenwerking tussen overheden. Omgevingsdiensten kunnen onderzoeken te laten uitvoeren naar de mogelijkheden die er (boven-)regionaal zijn om stoffstromen circulair te organiseren. Zij hebben informatie in vergunningen over de stoffen die een bedrijf invoert, uitvoert, welke restproducten er zijn, welke afval stoffen

²⁸ <http://edepot.wur.nl/15803> Sluiten van stoffstromen tussen glastuinbouw en varkenshouderij

²⁹ <http://www.agro-food.nl/duurzaamheid/ketensamenwerking-onontbeerlijk-voor-verduurzaming>

³⁰ <https://www.bouwendnederland.nl/themas/ketensamenwerking>

³¹ <https://automatie-pma.com/automatie/management-en-beleid/nieuwe-handreiking-ketensamenwerking-de-industrie/>

³² <http://www.invoorzorg.nl/literatuur-ketensamenwerking-in-de-zorg-onderzocht.html>

ontstaan. Een voorbeeld van bovenregionaal is het transport van asbest vanuit Groningen naar de regio Rijnmond. Aan beide kanten moet daar toestemming voor verleend worden. Samenwerking, gebaseerd op hetzelfde beleid en invulling van definities, is dan essentieel.

Ook de m.e.r. kan ketensamenwerking stimuleren door

- het maken van een afweging tussen lokale effecten en effecten elders in de keten. Waar zitten de effecten van de grondstofwinning en dergelijke. Een levenscyclus analyse (LCA) helpt daarbij.
- het maken van een risicoanalyse bij voortgezet gebruik van de grondstof, waarbij twijfels zijn. Dit is een alternatief voor de eerder geadviseerde kwaliteitstoets. In de landbouw mogen sommige dan biomassaströmen uitgereden worden op het land. Een andere keer niet, bijvoorbeeld bij koffieprut.
- Het hebben van een landelijke aanpak Ketensamenwerking (eventueel per branche) van het bevoegd gezag, samen met de uitvoerders en met de commissie m.e.r. Op die manier wordt optimaal samengewerkt met de beschikbare middelen, vanuit een gezamenlijke visie en definities.

Ketensamenwerking tussen bedrijven en overheden

Ketensamenwerking is die coördinatie die ervoor zorgt dat kringlopen sluiten en daarmee een essentieel onderdeel. Het is geen losstaand onderdeel. Zonder coördinatie, met een technische ondersteuning, komen vraag en aanbod niet – efficiënt / effectief – samen. De gedachte is niet nieuw, te zien aan het succes van matchingsites voor vrijgezellen of het succes van marktplaats voor tweedehands spullen.

Bij circulaire economie gaat het om coördinatie tussen (maatschappelijke) vraag en (technisch – commercieel) aanbod. Ook hierbij is het zoeken van het gezamenlijk belang, of een ander soort overlap, de eerste stap. Een goed voorbeeld is het elektrisch laden door particulieren die een elektrische auto hebben. Er zijn steeds meer mogelijkheden in Nederland om elektrisch op te laden, maar tijdens vakanties wordt ervaren dat dat in het buitenland niet altijd het geval is.

Bij de samenwerking tussen overheden en het bedrijfsleven zijn er meerdere mogelijkheden om circulariteit te stimuleren, onder meer door:

- Het opstellen van gezamenlijke doelstellingen tussen branches en overheden;
- De positie van het opdrachtgeverschap. In opdrachten kunnen circulaire randvoorwaarden mee gegeven worden of kan een overheid een aandeelhouderspositie nemen voor bedrijfsprocessen die een maatschappelijk belang hebben (bijvoorbeeld afvalbedrijven);
- Het opstellen van een gebiedsgericht beleid. De gemeente kan planregels opstellen aan bedrijventerreinen en enkel duurzame bedrijfsvoering toe te staan, of het sluiten van stoffenstromen te eisen;
- Het gebruik laten maken van de kennis van Toezichthouders van omgevingsdiensten over materialen in hun omgeving. Zij kunnen bij het locatiebezoek (toezicht) oog hebben voor circulariteit in ketens en over de grenzen van bedrijven terreinen en faciliteren tussen bedrijven. Een voorbeeld uit de ODNZKG is te onderzoeken welke afvalstromen worden gestort en of daar al circulaire oplossingen zijn en de bedrijven hierop te wijzen.
- Het inzetten van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het RVO kan ingezet worden als de omgevingsdienst (nog) geen faciliterende rol aan mag nemen;
- Samen te werken met Parkmanagers. Dit gebeurt op vele plaatsen al, bijvoorbeeld bij de 'Next economy bedrijventerreinen'. Een goed voorbeeld is GreenBizz in IJmond samen investeren in duurzame oplossingen (zie hoofdstuk 6.3);
- Samenwerkingsverbanden te faciliteren. Dat gebeurt al bij de 'Economic Boards' of de Metropoolregio's, zie paragraaf 6.1;
- Een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een doelgroepenconvenant. Dat gebeurde eerder, in de jaren 90, met afspraken tussen overheden en sectoren;
- De mogelijkheden van de Wet op de bedrijven investeringszones (BIZ) te benutten. De BIZ is gericht op het bevorderen van leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van het bedrijventerrein. Dat kan ook voor bevordering van de circulariteit, zie paragraaf 2.2.

4.4 Milieueffectrapportage

In bijlage 3 is aangegeven welke wettelijke inbedding de milieueffectrapportage (m.e.r.) kent en wat er aan mogelijkheden gezien wordt. Daarnaast ziet de Commissie m.e.r. de volgende mogelijkheden:

- Geven van kaders van de opdrachtgevers aan omgevingsdiensten om de doorwerking van circulaire ambities te garanderen.
- Gebruiken van het begrip *Verruimde reikwijdte* voor voorschriften over energie- en grondstoffenverbruik, verkeer en vervoer en afvalpreventie. Deze verruimde reikwijdte is onlangs geschrappt uit het Activiteitenbesluit.
- De identificatie van de materiaalstromen op en tussen bedrijventerreinen in een monitoringprogramma. Daaruit kunnen meer en betere uitwisseling van die stromen tussen bedrijventerreinen ontstaan. Deze punten zijn opgenomen in de ambitie over circulariteit in het MER.
- Het accent leggen op de ruimtelijke consequenties van de circulaire bedrijfsactiviteiten: hoe grotere de ruimtelijke impact, hoe makkelijker het voor de Commissie m.e.r. is om daar richtinggevend zaken over in op te nemen. Als voorbeeld: veehouderij valt onder Europese wetgeving: mag je in een andere regio een milieuprobleem veroorzaken?
- Het benutten van het recht om grens van het onderzoek te bepalen. Wanneer blijkt dat er veel afvalstromen zijn rondom een vergunning traject, is het nuttig om de afvalstromen inclusief mogelijke verwerkers in kaart te laten brengen.
- Het slim organiseren van economische stimulering. Als voorbeeld: ná het verwerken van de stof een financiële beloning/subsidie ter beschikking geven.
- Upcycling stimuleren, bijvoorbeeld door het ondersteunen van nieuwe bedrijvigheid. Een voorbeeld daarvan is "Waste to Chemicals" waarbij grondstoffen worden gemaakt van afval. Dat is gunstiger dan de omzetting van afval in warmte of elektriciteit.
- Het uitvoeren van een (Nederlandse of Europese) lobby om op Europees niveau de Europese richtlijn m.e.r. te reviewen op circulariteit, in navolging op de review op circulariteit van de omgevingsvergunning milieu van grote bedrijven in de Richtlijn Industriële Emissies.
- Het organiseren en uitwerken van samenwerking bij het opstellen van een nieuwe richtlijn voor de circulaire economie door de Commissie m.e.r. Het is van belang dat het gebruik van begrippen en definities door de omgevingsdiensten, gelijk zijn aan de begrippen die de Commissie m.e.r. gebruikt.

4.5 Zeer zorgwekkende stoffen

Er is momenteel veel aandacht voor ZZS. Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kunnen ophopen in het milieu wanneer er te weinig oog is voor de kwaliteit van afval(water) en reststromen. Er zijn verschillende belanghebbenden bij betrokken, waaronder de inspectie leefomgeving en transport (ILT), de provincie, het RIVM, de omgevingsdiensten, gemeente(raden), ondernemers in de keten, vervoerders en overbrengers. Het RIVM bouwt in opdracht van het ministerie van IenW aan een database om de informatie van de omgevingsdiensten over de aanwezige ZZS op te slaan. Het RIVM werkt met TNO aan een stoffeninformatiesysteem. Europees is er een database met informatie over de REACH-stoffen en de importeurs en producenten. Bij verschillende omgevingsdiensten zijn er verschillende projecten om het ontstaan en het gebruiken van ZZS te verminderen of te voorkomen. Dit is van groot belang voor het sluiten van kringlopen en het hergebruiken van grondstoffen.

De onderstaande wetgeving en beleid is relevant:

- In artikel 2.4 lid 2 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer staat de minimalisatieverplichting die bedrijven verplicht continu te streven naar het verminderen van emissies. Bedrijven moeten voorkomen dat emissies van ZZS naar de lucht en water ontstaan.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) kent de arbeid hygiënische strategie en de 'Road to zero' om carcinogene, mutagene en reprotoxische (CMR-)stoffen te vervangen door veilige alternatieven.
- Rijkswaterstaat (RWS) gaat uit van een 'nulmissie' van ZZS.
- De REACH- regelgeving, waar ILT op toeziet, moet de kennis bevorderen van chemicaliën. Het gaat dan om stoffen en producten die mogen worden gebruikt, verhandeld en worden

opgeslagen. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Beperking van Chemische stoffen en is opgenomen in de Bor.

- Verder bestaat een "informatieplicht gebruik ZZS". Op basis van de actualiteitstoets van de vergunning hebben de provincies en Rijkswaterstaat de bedrijven gevraagd om aan te geven welke ZZS en potentiële ZZS aanwezig zijn of gebruikt worden, en uitstoten naar lucht en water (indirect en direct).
- Er kunnen in de vergunning geen eisen gesteld worden aan producten. Nationale productregelgeving is onder bepaalde voorwaarden en binnen de grenzen van het Europese recht mogelijk.

De omgevingsdiensten hebben een rol in de identificatie en het gebruik van ZZS:

- Zij beoordelen of zij een volledig en juist beeld hebben van de aanwezigheid en gebruik van deze stoffen binnen dat bedrijf
- Zij schrijven 'ZZS relevante bedrijven' aan. Deze bedrijven moeten daarop inzicht geven van de aanwezigheid en gebruik van de stoffen en een oplossing aandragen om het gebruik van de stoffen te voorkomen.

Er is nog weinig overeenstemming over het normenkader over ZZS. Dat vertraagt het proces om minder ZZS te gebruiken. Een totaalverbod is er niet. Reststromen kunnen, ook al zij bepaalde ZZS in bepaalde hoeveelheden bevatten, toch als bijproducten of (na bewerking) als einde-afval worden ingezet in bepaalde toepassingen. Die stoffen zullen meestal in de reststromen terechtkomen, en daarmee de mogelijke circulaire inzet van reststoffen beperken.

De aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen kan het hergebruik van afvalstoffen belemmeren. Een kwaliteitstoets op de aanwezigheid van ZZS is dan een belangrijk middel om er voor te zorgen dat er geen ZZS in het milieu ophopen en het circulair gebruik van stofstromen te faciliteren. Over zo'n toets vinden er inmiddels gesprekken plaats tussen de provincie Zuid-Holland en een aantal ministeries.

4.6 Conclusie hoofdstuk 4

In de transitie naar een circulaire economie bevinden wetgever, vergunningverlener en initiatienemer zich op onbekend terrein, zeker als het gaat om een geïntegreerd bedrijf met veehouderij, voedselproductie en gebruik van reststromen biomassa. Een adviseur of vergunningencoach (CirculairCoach) zou kunnen helpen met een stappenplan en een overzicht van alle af te ronden vergunningaanvragen.

Circulariteit van een bedrijfsproces wordt gefaciliteerd wanneer toezichthouders opdracht krijgen om circulaire kansen tijdens het toezicht te onderzoeken (zie de casus Eierschalen). Ook kunnen vergunningverleners stofstromen identificeren tijdens het vergunning traject: registreren van stofstromen naar -, in-, en van het bedrijf. Een registratie is nodig om stofstromen circulair te organiseren. Analyses van afvalstromen en de ruimtelijke impact ervan kan extra focus geven aan circulariteit. Bij de samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven kunnen, gebruik makend van convenanten, specifieke businessmodellen bevorderd worden. Dit onderwerp is in ontwikkeling.

Er bestaat ook ruimte om in het kader van m.e.r. met circulaire economie aan de slag te gaan. De goede voorbeeldprojecten kunnen worden gebruikt om de juiste boodschap uit te dragen. De aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) kan het hergebruik van afvalstoffen belemmeren. Een kwaliteitstoets op de aanwezigheid van ZZS is dan een belangrijk middel om er voor te zorgen dat er geen ZZS in het milieu ophopen.

5 De rol van omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers

De omgevingsdiensten zijn uitvoeringsdiensten die, in opdracht van de bevoegd gezagen, zorgdragen voor vergunningverlening, het toezicht erop en zo nodig voor de handhaving van milieubelastende activiteiten (VTH-taken). Daarnaast voeren omgevingsdiensten ook andere activiteiten uit, zoals databeheer en (sectorale) advisering ten behoeve van vergunningen en ruimtelijke ordening en leefkwaliteit. Het geheel aan taken is verwoord in een werkprogramma. De kerntaak is het uitvoeren van de wet- en regelgeving. Beleidsuitspraken, die in provinciale en gemeentelijke structuurvisies zijn opgenomen, dienen meegewogen te worden in de uitvoering van die kerntaak. Een omgevingsdienst kan in opdracht van de bevoegde gezagen afwijken van de bestaande regelgeving, bijvoorbeeld als dat bij kan dragen aan de transitie naar een meer circulaire economie. Hiermee krijgen omgevingsdiensten een *handelingsperspectief* om circulariteit mee te nemen in het vergunningsproces. Hieronder staat het creëren van dat circulaire handelingsperspectief uitgewerkt.

5.1 Rol opdrachtgevers

Omgevingsdiensten hebben kaders nodig bij het uitvoeren van hun taken op gebied van VTH. Individuele medewerkers van de bij deze verkenning betrokken omgevingsdiensten worstelen met de bestaande kaders. Zij zien circulaire kansen voor de nieuwe initiatieven, en willen die graag faciliteren. Hiervoor hebben zij beperkte tijd en hebben daarvoor niet de steun binnen de dienst. Er zijn nieuwe kaders nodig.

Tijdens een transitie zijn de oude wetten en richtlijnen vaak niet meer afdoende en zijn nieuwe wetten en regels nog niet aanwezig of onvolledig. Een transitie is langzaam lange termijn proces waarbij structurele en complexe veranderingen ontstaan in maatschappelijke systemen. De dominante manier van denken houdt het oude systeem in stand, ook wel het 'regime' genoemd. Verandering ontstaat meestal eerst in niches, die gekoesterd moeten worden om te kunnen uitgroeien. Het regime verandert pas bij voldoende druk³³ en wordt wet en regelgeving en beleidskaders aangepast.

Provincies leiden het bestuur van de omgevingsdiensten en financieren deels de diensten. Zij kunnen een rol in spelen in de circulaire transitie door de eigen ambities uit te laten voeren in de vorm van specifieke projecten aan de omgevingsdienst of om ruimte te creëren in de werkplannen om aandacht voor circulariteit in vergunningen mogelijk te maken. Concreet kunnen provincies richting geven aan nieuwe initiatieven door er specifiek beleid voor te maken (zie hieronder).

De *gemeenten* maken lokaal beleid dat wordt vastgelegd in onder meer de gemeentelijke Omgevingsvisie en eigen circulaire beleids- en uitvoeringsprogramma's. Hiermee kunnen de zij sturen op gewenste nieuwe initiatieven. Dit wordt (op hoofdlijnen) geconcretiseerd in de volgende paragraaf.

De omgevingsdienst kunnen in een lopende procedure aanlopen tegen een belemmering in de huidige regelgeving en kaders om circulariteit te bevorderen. In dat geval kunnen *de bevoegde gezagen*, op verzoek van de omgevingsdienst, een uitzondering bepleiten. Dat kan in het kader van een experiment of een nog te ontwikkelen beleidskader. *Het bevoegd gezag* neemt dan de verantwoordelijkheid over dat specifieke circulaire onderwerp over.

5.2 Beleidsregels en meer

De Omgevingswet geeft handvatten aan de bevoegd gezagen, door het accent te leggen op de integrale afweging aan de voorbereiding van en inspraak bij besluiten aan de voorkant van het proces. Concreet kunnen Provincies en gemeenten beleid maken in de vorm van:

³³ DRIFT, Erasmus Universiteit

- Beleidsregels, deze geven invulling aan de uitvoering van wettelijke taken. Het bevoegd gezag heeft bevoegdheden waarmee invulling gegeven kan worden aan circulaire economie, bijvoorbeeld in het onderdeel Best Beschikbare Technieken.
- Afwegingskaders, bijvoorbeeld voor het gebruik van afvalstoffen als grondstof. Zie hoofdstuk 4.1.
- Ontheffingen beleid, veel provincies hebben op dit terrein beleid ontwikkeld om op die wijze een circulaire economie binnen verantwoorde risico's te stimuleren.
- Invulling van het vooroverleg, door het leggen van specifieke accenten op bepaalde aspecten van het vooroverleg, zie hoofdstuk 3.1 en 3.2.
- Gebiedsgerichte aspecten en bedrijventerreinen, zie verder hoofdstuk 2 en 4.
- Ketenmogelijkheden en rol omgevingsdiensten, zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.3.
- Monitoring als sluitstuk van de beleidscyclus. Monitoring is een noodzakelijk middel om beleid te evalueren maar wordt nog wel eens vergeten. Zie verder hoofdstuk 3.1.

Dergelijk beleid en afwegingskaders van de opdrachtgevers geven aan omgevingsdiensten het handelingsperspectief waarmee circulariteit verder vorm kan krijgen. Doel van de bevoegd gezagen is om ervoor te zorgen dat niches kunnen groeien. Ook maakt het zichtbaar dat de oude wet- en regelgeving niet meer voldoende is: het maakt de problematische kant van het 'oude regime' zichtbaar.

5.3 Rol van de omgevingsdiensten

Een omgevingsdienst legt in de vergunning van een bedrijf de milieu- en veiligheidsregels vast. De regels worden vervolgens gecontroleerd. Dit is een lineaire aanpak. Advisering gebeurt ten behoeve van de vergunningen en overwegend sectoraal. De vergunningverlener voert de afweging uit van alle (intern) ontvangen adviezen. Er wordt alleen naar andere bedrijven gekeken als dit moet, bijvoorbeeld voor de Domino-verplichting bij Brzo-bedrijven. Ook toezichthouders zien vaak nog circulaire kansen die uitgewerkt kunnen worden. Voor vergunningverlener en toezichthouder geldt de vraag welke adviesrol de omgevingsdienst kan en mag aannemen.

De adviesrol

Een adviesrol van omgevingsdiensten heeft een aantal voordelen: zij kennen de bedrijven, kennen de inhoud van de wet- en regelgeving en de bedrijven kennen de dienst. Toch is een omgevingsdienst over het algemeen terughoudend in de advisering naar bedrijven toe. Het gebeurt nooit formeel, want dit kan de toetsende rol achteraf in de weg staan. In het vooroverleg met de bedrijven kan wel informatie gegeven worden, waar de ondernemers zelf de waarde van moeten inschatten en uitwerken.

In algemene informatiebijeenkomsten geven omgevingsdiensten advies gegeven over de aanpak om tot een gewenst resultaat te komen. De omgevingsdienst is voor alle bedrijfsactiviteiten een centraal orgaan met kennis over de te volgen koers. Een voorbeeld daarvan op dit moment zijn de bijeenkomsten over de informatieplicht energiebesparing, waarvoor de provincie en verschillende gemeenten nu opdracht voor gegeven hebben. In een structureel contact met de andere omgevingsdiensten kunnen de ervaringen over informatie en adviesbijeenkomsten gedeeld worden. Advies zal uiteindelijk ook niet hetzelfde zijn voor alle ondernemers.(zie figuur 1)



Figuur 1 Maatwerk is nodig om het fruit te kunnen plukken

Aan de rol van de omgevingsdienst als adviseur kleven ook nadelen. De onafhankelijkheid van (vooral) de handhaving kan in het geding komen. Zo kunnen belangen en rollen verstrengeld raken. Deze verstrengeling kan worden voorkomen wanneer omgevingsdiensten een *adviesrol*

circulariteit instelt en deze koppelt aan vergunningverlening en aan de toezichtstaken (niet aan handhaving). Zo zou een omgevingsdienst afdelingen kunnen creëren met advisering, vergunningverlening en toezicht (AVT) enerzijds en een aparte afdeling voor Handhaving anderzijds.

Omgevingsdiensten kunnen met steun van concrete beleidsopdrachten van hun opdrachtgevers, bedrijven meer circulaire keuzes laten maken.

Kennisrol over materialenstromen

Omgevingsdiensten hebben al kennis over bedrijven en over de grondstofstromen van en naar een bedrijf. Een nieuwe rol kan ontwikkeld worden door de kennis over de grondstofstromen te verbinden. Dat kan door te analyseren hoe die stromen lopen in en buiten de regio, op en tussen de bedrijventerreinen. Daarvoor zijn partners nodig, waaronder wetenschappelijke instituten, parkmanagers, adviesbureaus, ondernemersverenigingen en omgevingsdiensten uit verschillende regio's. Zo zijn samenwerkingskansen te identificeren voor het verbinden van grondstofstromen, die door een overkoepelende circulaire inzet bekend zijn en gebruikt kunnen worden. De opdrachtgevers zijn verantwoordelijk voor het geven van opdracht hiertoe. Dat kan per omgevingsdienst, maar het gezamenlijk oppakken door meer omgevingsdiensten zorgt voor een vergelijkbare aanpak in de regio's en de provincies.

Samenwerking omgevingsdiensten

Duurzaamheid is nu al een prioritair onderwerp in het landelijk VTH managementoverleg van de Nederlandse omgevingsdiensten (OD.NL). Dit is nog niet uitgewerkt in een visie of in afspraken voor bevordering van circulariteit. Er is landelijk nog geen overkoepelende regie op de uitvoering. Ook is uit de verkenning naar voren gekomen dat opgedane kennis niet snel gedeeld wordt tussen de omgevingsdiensten. De provincie Zuid-Holland zet hier al op in door één omgevingsdienst de trekkende rol te geven op gebied van circulariteit. Meer delen van kennis en praktijkervaringen is van belang om echte stappen te zetten in de transitie (zie hoofdstuk 6). Dat gebeurt onder meer in een specifiek Circulair overleg van alle zuidhollandse omgevingsdiensten, waarin gewerkt wordt aan bevordering van de circulariteit. Er is ook een overleg van omgevingsdiensten Haaglanden en Rijnmond met de Metropoolregio Rotterdam en Den Haag voor aanpak verduurzaming bedrijventerreinen. In de Rijnmond is een kennis community met de Erasmus universiteit, het Havenbedrijf, ondernemers en de DCMR in voorbereiding.

5.4 Conclusie hoofdstuk 5

Er zijn diverse niet-juridische mogelijkheden die vooral door de provincies en grote gemeenten worden gezien. De huidige wetgeving en de Omgevingswet geven de bevoegd gezagen de mogelijkheid om circulaire beleidsregels op te stellen. Ruimte voor het experimenteren met het ondersteunen van circulaire ondernemers is belangrijk, zeker als het gaat om meer samenwerkende ondernemers in een keten. Dat vereist ook nieuwe rollen voor de omgevingsdiensten, en erkenning van dit belang door opdrachtgevers en managers van omgevingsdiensten. In een 'circulaire' vergunning kunnen verbanden worden gelegd met de stofstromen binnen een bedrijf, mét die van andere bedrijven.

Omgevingsdiensten kunnen ook hun centrale kennis over materiaalstromen gebruiken in een adviserende rol naar bedrijven en opdrachtgevers. Door het opstellen van analyses over materiaalstromen worden nieuwe circulaire ontwikkelingsmogelijkheden zichtbaar.

6 Kennisdelen en samenwerking

Dit hoofdstuk staat los van het vergunningsproces. Hier is een overzicht van de mogelijke ondersteuning van de stakeholders. Het transitieproces kan versneld worden kennis op gebied van circulaire economie centraler te organiseren en om ondersteuning te geven aan overheden en aan bedrijven.

6.1 Centrale organisatie van kennis

Kennis over de circulaire economie groeit bij bedrijven en overheden. Er is een gezamenlijk maatschappelijk belang om de circulaire economie te bevorderen en daarvoor is het belangrijk dat die kennis verder groeit en gedeeld wordt. Daarbij is sprake van een dilemma: bedrijven houden hun kennis over (innovaties in) bedrijfsprocessen graag bij zichzelf en overheden maken gebruik van alle beschikbare bedrijfskennis voor de handhavende rol. De versnippering van kennis het proces vertraagd het proces.

De behoefte aan kennis is wel duidelijk merkbaar op internet. Er zijn veel algemene of specifieke initiatieven die allemaal inzetten op een eigen doelgroep: gemeenten, bedrijfstakken, regionale samenwerkingspartners enzovoorts. Zo moeten zowel bedrijven als overheden producteisen uit de verschillende sectoren bij elkaar 'scharrelen'. Het zoeken is naar partners die kennisdeling als core-business heeft, als doelgroep zowel overheden als bedrijfsleven heeft en door beiden als betrouwbaar en neutraal wordt gezien. Hieronder staan voorbeelden van partners: CIRCO, Het Versnellingshuis, InfoMil, RVO en TNO.

- De **CIRCO-methodiek**³⁴ biedt MKB'ers handvatten om hun product en/of dienst en businessmodel circulair te ontwerpen en nieuwe waardeketens toe te voegen. Provincies, gemeenten, brancheorganisaties en kennisorganisaties bieden de methodiek aan.
- Het **Versnellingshuis**³⁵ is een online community-platform, opgericht door een samenwerking van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), VNO-NCW, MKB Nederland, Nederland Circulair! en RVO.
- **InfoMil**³⁶ geeft voorbeelden vanuit haar eigen bedrijfsvoering en taken, maar niet met de bedoeling om kenniscentrum op dit gebied te zijn. Rijkswaterstaat/Infomil stelt beschikbare kennis en expertise over afval via www.afvalcirculair.nl beschikbaar aan doelgroepen in de markt, overheden en maatschappelijke organisaties.
- Het **Veluweberaad**³⁷ is in 2018 opgestart en achterhaalt welke kennis nodig is en wil deze kennis toegankelijk en bruikbaar maken voor lokale en regionale overheden in kenniscommunities. Ook voor circulaire economie is een kennis-community opgestart en heeft de eerste (prille) stappen heeft gezet.
- **RVO** geeft op haar website³⁸ aan dat bedrijven én gemeenten de doelgroepen zijn voor het geven van informatie. Deze informatie betreft circulair bouwen, – inkopen, – ontwerpen en – onderwijs.
- **TNO**³⁹ werkt samen met afvalbedrijven, de chemische industrie en andere belanghebbende ketenpartners (alleen voor bedrijven).
- **KennisnetNL**⁴⁰ is een online netwerk van de gezamenlijke omgevingsdiensten (alleen toegankelijk voor medewerkers van de 29 omgevingsdiensten in Nederland en samenwerkende overheidsinstanties).

Naast het zoeken van een centrale plaats voor kennisuitwisseling is ook aandacht voor de regionale doorwerking nodig om de praktijkkennis optimaal in te kunnen zetten. Ook is aandacht nodig voor de financiële kant van omgevingsdiensten: er zijn additionele uren nodig wanneer een CE-kennis/adviesloket voor bedrijven wordt opgezet.

³⁴ <https://circonl.nl/>

³⁵ <https://www.circulairondernemen.nl/>

³⁶ <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/innovatie-en-duurzame-leefomgeving/duurzame-leefomgeving/circulaire-economie/index.aspx>

³⁷ <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/praktijk/kennis-onderzoek/samenwerking/>

³⁸ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/groene-economie/circulaire-economie>

³⁹ <https://www.tno.nl/nl/tno-insights/artikelen/circulaire-economie-van-organisch-afval-naar-waardevolle-grondstoffen/>

⁴⁰ <https://www.omgevingsdienst.nl/OverODNL/Kennisnet+ODNL/default.aspx>

6.2 Ondersteuning door (koplopende) bedrijven

Bedrijven die leidend zijn in de omwenteling naar een circulaire economie vragen om experimenteerterruimte. Wat daarnaast ook nodig is, is het delen van mislukkingen en tijd. Een echte transitie duurt jaren, omdat het oude gedachtengoed, het 'regime', moet verdwijnen. Het koesteren in goede initiatieven is een belangrijk onderdeel van transitie, omdat zij de mogelijkheden en successen van andere ondernemers laten zien, met daarbij voorbeelden van nieuwe verdienmodellen.

Succesvol voorbeeld is Phillips⁴¹ die haar medische apparatuur leased aan afnemers in plaats van verkoopt. Zij zorgen zelf voor onderhoud en na voltooid gebruik teruggehaald. Vervolgens geven de de apparatuur of onderdelen daarvan een nieuw leven. De voordelen van 'Lease' in plaats van 'Bezit' ligt aan de waarde van wat geboden wordt. Je geeft bijvoorbeeld altijd de nieuwste versie of snelle reparaties. Voor medische apparatuur is het al succesvol. Er zijn ook voorbeelden voor mobiele telefonie en andere apparatuur.

Niet alle bedrijven hebben zelf de kennis over het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen. Een onafhankelijk adviseur is dan een uitkomst voor bedrijven. Goede voorbeelden hiervan zijn de Amsterdam Economic Board⁴², Metropoolregio's van Amsterdam en Rotterdam/Den Haag en de provinciale inzet voor ACCEZ⁴³. Deze samenwerkingsorganisaties van bedrijven, kennisinstellingen en overheden werken actief aan het versnellen van de circulaire transitie. Dit doen zij casusgewijs: initiatiefnemers kunnen zelf hun behoeften en ideeën aandragen, waar *maatwerkoplossingen* voor gezocht worden.

Er zijn ook steeds meer ondernemersverenigingen die op bedrijventerrein-niveau circulaire doelstellingen formuleren. Dat gebeurt onder meer bij GreenBiz IJmond en Merwe-Vierhavens Rotterdam. Daar worden afspraken gemaakt over uitwisseling of doorverkoop van materialenstromen. Om dat goed te kunnen doen zijn er uitwisselingstools nodig. Een voorbeeld daarvan is de oogstkaart van Pulsup⁴⁴.

6.3 Ondersteuning door overheden

De omgevingsdiensten krijgen niet automatisch gelegenheid voor maatwerk aanpak voor bevordering van de circulariteit. Zij worden afgerekend op basis van geleverde producten (vergunningen, adviezen) en daar hoort het zoeken naar mogelijke circulaire oplossingen niet automatisch bij.

De handreiking van het Europese project Make it Work – bijlage 1- ondersteunt de praktijk bij het stimuleren, faciliteren en reguleren van circulaire innovaties bij productie- en recyclingbedrijven. Dit zijn innovaties gericht op nieuwe toepassingen van secundaire grondstoffen (bijproducten en einde-afval materialen), het verminderen van het gebruik van grondstoffen en van de hoeveelheid geproduceerd afval. De handreiking bespreekt de mogelijkheden en knelpunten in de relevante Europese regelgeving, beschrijft goede uitvoeringspraktijken en gaat in op de samenwerking tussen uitvoerende instanties, bedrijven en beleidsmakers.

Omgevingsdiensten kunnen wel maatwerk leveren, wanneer zij hiervoor opdracht krijgen van hun opdrachtgevers. Dat kan bijvoorbeeld door in werkplannen op te nemen dat er vergunningen worden getoetst op circulaire kansen, of dat deze worden uitgewerkt met andere bedrijven. Verder kunnen omgevingsdiensten meewerken aan samenwerkingsverbanden op gebied van circulaire economie, zoals in de metropool regio en de Amsterdam Economic Board in de (grotere) regio Amsterdam en de metropool regio Rotterdam-Den Haag of de Economic Board Zuid-Holland⁴⁵.

⁴¹ <https://www.philips.com/a-w/about/sustainability/sustainable-planet/circular-economy.html>

⁴² <https://www.amsterdameconomicboard.com/nieuws/bermgras-als-groene-grondstof?cookie=1>

⁴³ <https://www.accez.nl/>

⁴⁴ <https://www.pulsup.nl/>

⁴⁵ <https://www.innovationquarter.nl/>

6.4 Andere aandachtspunten

Deze paragraaf beschrijft een aantal aandachtspunten, die tijdens het uitvoeren van de verkenning zijn opgevallen: communicatie, achterliggende bedrijven, politiek en ruimtelijke doorwerking. Deze aandachtspunten worden kort bediscussieerd.

Communicatie naar inwoners

Communicatie naar inwoners is in deze verkenning niet aan de orde gekomen. De bedrijven zelf gebruiken circulaire ontwikkelingen als onderdeel van hun imago en marktwerking en op het commercieel belang. Inwoners hebben invloed op hun eigen gedrag, maar ook een politieke stem. Zij zijn van grote invloed op de markt. Informeren van inwoners gebeurt liefst in samenwerking met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld over wat circulaire economie is en wat wij daaraan kunnen bijdragen; welke keuzes consument hebben en hoe dat opgenomen kan worden in business modellen; en hoe vertrouwen een rol speelt in een betrouwbare circulaire economie. Daarnaast is de sociale positie van inwoners van invloed op betrokkenheid bij de circulaire economie (zie Kate Raworth⁴⁶).

Achterblijvende bedrijven

Wanneer wetgeving wordt aangepast op koplopende bedrijven, dan bestaat de kans dat er zaken niet in opgenomen worden die achterblijvers juist zouden helpen. Deze bedrijven hebben wellicht een andere benadering nodig. In deze verkenning kwam naar voren dat het economisch belang van bedrijven niet altijd meetelt in de inzet van omgevingsdiensten. Provincies, lokale overheden en omgevingsdiensten kunnen een initiërende rol spelen in lokale circulaire ondersteuning en daarmee ook de achterblijvende bedrijven mee trekken.

Politiek

De maatschappij is lineair ingericht en de economie ondersteunt dit. Voor een circulaire economie moet ingezet worden op het betere, kwalitatief hoger gebruik van de materialen. Daarvoor is het nodig om een koppeling van materiaalstromen en economie te maken. Dat vergt meer inzichten in schaarste en verantwoordelijkheid voor gebruik van alle materiaalstromen door overheden, het bedrijfsleven en inwoners. Daarin kan aangesloten worden bij de Sustainable Development Goals die door de Verenigde Naties zijn vastgelegd. De politiek heeft hier de taak om de verschillende visies van partijen op duurzaamheid en economie bij elkaar te brengen. Circulaire economie verbindt die visies ook al.

Ruimtelijke doorwerking van CE

Een circulaire economie heeft met de bijbehorende transportstromen ook uitdagingen voor de logistiek: ruimtebeslag en daarmee een grotere CO₂ uitstoot. Voor het extra ruimtebeslag zal tijdig ruimte gecreëerd moeten worden. Deze ruimte is nu nog niet in ruimtelijke visies opgenomen. Nederland heeft een goede geografische positie met twee belangrijke havens, met een kans om een belangrijke positie in te nemen op gebied van grondstoffenstromen, bijvoorbeeld door een grondstoffenrotonde. Voor zo'n ruimtelijke oplossing is een samenwerking nodig van overheden (grondbezitters), transporteurs en afvalverwerkers⁴⁷. De afvalsector wil en kan daar een rol in spelen. De sector weet dat zij de een belangrijke partner is om de circulaire economie tot stand te brengen.

6.5 Conclusie hoofdstuk 6

De kennis en ervaring over circulariteit is versnipperd over overheden, ondernemers en adviesorganisaties. Het is afhankelijk van individuen. Voor een optimale samenwerking is het belangrijk om de kennis voor alle partijen bereikbaar te organiseren. Daarbij is sprake van een dilemma, want bedrijven houden hun kennis over bedrijfsprocessen liever bij zichzelf en overheden dienen hun handhavende rol onafhankelijk uit te kunnen voeren.

⁴⁶ <https://www.kateraworth.com/doughnut/>

⁴⁷ <https://www.verenigingafvalbedrijven.nl/afvalmanagement/recycling-en-inzameling/circulaire-economie.html>

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De conclusies volgen globaal de hoofdstukindeling van het rapport en staan genoemd onder wetgeving, beleid, vergunningsproces en als laatste kennisdeling en samenwerking.

Wetgeving

1. Het grootste deel van de Nederlandse regelgeving is omgezet uit Europese regelgeving. De ambities en visie van de Europese Unie voor circulaire economie zijn nog niet uitgewerkt in Europese wet en regelgeving op het gebied van circulariteit. De richtlijn Industriële emissies en de Kaderrichtlijn Afvalstoffen geven voldoende grond voor het verder uitwerken ervan in beleid en in de uitvoeringspraktijk van omgevingsdiensten. Er zijn ook Europese producteisen, waarin hergebruik of herbruikbaarheid van materialen geëist kan worden. De aanpassing van de producteisen is een langdurig proces. Stimulering van verbetering van de processen (bijvoorbeeld door innovatie-ondersteuning) ligt meer voor de hand.
2. Er zijn binnen de Nederlandse regelgeving goede juridische mogelijkheden om bij te dragen aan optimalisering van bedrijfsvoering, zodat het vrijkomen van afvalstoffen voorkomen wordt. Daarvoor zijn verschillende wetten en beleidskaders: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer, het activiteitenbesluit milieubeheer, het landelijk afvalbeheerplan, de milieueffectrapportage en de omgevingswet. Daarnaast zijn er nog mogelijkheden binnen de Crisis- en herstelwet en de wet op de bedrijven investeringszones. In de omgevingsvergunning milieu moet aandacht besteed worden aan spaarzaam grondstoffengebruik en aan afvalpreventie. In de praktijk wordt hiermee nog te weinig gedaan.
3. Door het gebruik van een (aanzet tot) beslisboom' wordt meer aandacht gegeven om de ruimte in de regelgeving voor circulariteit te benutten. Voorbeelden hiervan zijn 'zorg voor zuinig gebruik van energie en grondstoffen' (Artikel 1.1 lid 2 van de Wet milieubeheer) en 'a. preventie en b. voorbereiding van hergebruik' (Artikel 10.4 van de Wet milieubeheer) kan gebruikt worden als grond om bestaande circulaire concepten te gebruiken., zoals 'de ladder van circulariteit (de grondstoffenladder)', 'Upcycling' of de 'Trias Materia'. De 'voorbereiding voor hergebruik' kan worden opgevat als upcycling door oude materialen/ gerecycleerde grondstof zo te bewerken dat deze een hogere zuiverheid dan de oorspronkelijke grondstof krijgen.
4. De inzet van gebruikte materialen in nieuwe producten of processen is uitgewerkt in het Landelijk afvalbeheerplan. Dit afvalbeheerplan biedt een raamwerk waarin stoffen of voorwerpen gedefinieerd worden als bijproduct, voortgezet gebruik, status einde-afval of als afval. Bijproducten en grondstoffen bij voortgezet gebruik mogen als grondstof onder voorwaarden gebruikt worden. De status einde-afval maakt hergebruik en recycling van stoffen of voorwerpen eenvoudiger. Een afvalstroom kan ook de status 'product' krijgen, als de producent zich er niet van ontdoet, maar als verkoopbaar product kan aanbieden.
5. De Omgevingswet geeft vooral mogelijkheden aan het bevoegd gezag om ambities vast te leggen, die vervolgens uitgewerkt kunnen worden. Een bevoegd gezag kan de circulaire ambities in de visie omzetten, tot op hoog detailniveau, in het Omgevingsplan, -programma en -vergunning. Voor thema's zoals afvalscheiding is dit zelfs noodzakelijk.

Beleid

6. De huidige wetgeving en de Omgevingswet geven de bevoegd gezagen de mogelijkheid om beleidsregels op te stellen. De omgevingsdiensten krijgen met ondersteuning van beleidsregels ruimte om te werken aan de bevordering van circulariteit, bijvoorbeeld op het gebied van spaarzaam grondstoffengebruik en afvalpreventie.

7. Omgevingsdiensten hebben beleidsruimte nodig voor het experimenteren met het ondersteunen van circulaire ondernemers. Bij het combineren van verschillende materiaalstromen zijn meer dan één bedrijven betrokken (ketens) en voor het gebruik van grondstoffen voor nieuwe producten kan er sprake zijn van nog onbekende, maar waarschijnlijk kleine effecten.
8. Omgevingsdiensten kunnen hun centrale kennis over materiaalstromen inzetten. Dat betekent dat zij een adviserende rol aannemen, naast die van toezichthouder, voor het opstellen van analyses over materiaalstromen van bedrijven en op en tussen bedrijventerreinen. Dit vergt nieuw beleid van opdrachtgevers, verschuiving van de focus binnen de omgevingsdiensten en samenwerking tussen de diensten om de data zuiver te krijgen. Met planregels kunnen bedrijventerreinen circulair genoemd worden in het bestemmingsplan of omgevingsplan.

Vergunningsproces

9. In de komende jaren geven omgevingsdiensten een hoge prioriteit aan afvalpreventie en afvalscheiding, en aan het verbeteren van de kwaliteit van afvalstoffen (gericht op vermindering van de o.a. de hoeveelheid zeer zorgwekkende stoffen. Dit is een eerste stap naar de circulaire economie.
10. Daarnaast kan met het aanscherpen van het vergunningsproces de circulariteit bevorderd worden. In het vooroverleg kunnen de relevante circulaire beleidsregels en afwegingskaders benoemd worden bij de thema's waar het OLO-formulier aandacht aan besteed, zoals bij de vragen over toekomstige ontwikkelingen, het gebruik van reststromen en het verminderen van de hoeveelheid zorgwekkende stoffen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan er *per activiteit* gekeken worden welke kansen er zijn.
11. De thema's energie, afvalpreventie en recycling zijn onderwerpen in de BREF-documenten. Dit geeft mogelijkheden om circulariteit in de vergunning op te nemen. De vergunningverlener gebruikt bij het opstellen van de omgevingsvergunning milieu de Best Beschikbare Technieken (BBT). Dat gebeurt nu al door het beschrijven van een energiebalans, met daarin de ingenomen energie en de uitgaande stromen van de hele inrichting, inclusief hoeveel energie wáár vrijkomt en hoeveel daarvan intern of extern herbruikbaar is. Er zijn ook BBT-regels voor het voorschrijven van een afvalpreventiebeleid en een watermanagementplan.
12. De keten van materiaalstromen is minder belicht in de BREF-documenten: er is geen mogelijkheid om de aanvraag van één vergunning voor een installatie te koppelen aan de vergunning van een ander bedrijf of installatie (zie casus Asbeter). In de BREF's wordt wel gevraagd om onderzoek te doen naar een efficiënter materiaalgebruik. Dat zou kunnen gaan om het sluiten van stoffenstromen in keten verband. Dat onderzoek kan in voorschriften van een omgevingsvergunning milieu opgenomen worden. Op dit moment is de enige optie het verlenen van de status *bijproduct* of *einde afval*. Voor de omgevingsvergunning kan wel de verbinding van verschillende installaties overwogen worden.
13. Toezichthouders en vergunningverleners kunnen besluiten om over de circulaire vragen van de ondernemer te adviseren. Toezichthouders komen bij toezichtactiviteiten in aanraking met circulaire elementen van een bedrijfsproces, zeker als er opdracht is om circulaire kansen tijdens het toezicht te onderzoeken (zie casus Eierschalen). Vergunningverleners kunnen specifieke stofstromen identificeren tijdens het vergunning traject. Identificatie van materialen is nodig om de mogelijkheid te creëren om die stofstromen op een andere plaats te kunnen hergebruiken.
14. Circulariteit komt aan bod bij de omgevingsplannen. Analyses van afvalstromen en de ruimtelijke impact ervan geeft een extra aandacht voor circulariteit. In het toekomstige gemeentelijke omgevingsplan worden onderwerpen opgenomen (geluid, externe veiligheid, bodem en ondergrond, trilling, energie, natuur etc.) door het toedelen van locaties en func-

ties. In toekomstige vergunningen worden voorschriften geschrapt, die te maken hebben met die onderwerpen.

Kennis en samenwerking

15. De kennis en ervaring over circulariteit binnen omgevingsdiensten moet nog verder worden opgebouwd. Het is op dit moment afhankelijk van individuen en de omstandigheden waaronder zij werken. Bij overheden, omgevingsdiensten en ondernemers is er een beperkt capaciteit voor circulariteit en het opbouwen van die kennis kost tijd en inzet. Voor samenwerking is het belangrijk de kennis voor alle partijen bereikbaar te maken. Het dilemma daarbij is dat bedrijven hun kennis bij zichzelf willen houden en overheden hun handhavende rol onafhankelijk uit moeten kunnen voeren.
16. Samenwerking tussen bedrijfsleven en overheden is nodig voor het bevorderen specifieke businessmodellen. Als bedrijven reststromen onderling uitwisselen of verkopen, dan zullen er met overheden afspraken moeten zijn dat dat geen afvalverwerking is. Bedrijven werken samen in door provincies georganiseerde workshops aan het ontwikkelen van businessmodellen. Overheden stellen kennis en voorbeelden ter beschikking aan ondernemers via een aantal kanalen.
17. Omgevingsdiensten en bevoegd gezagen ontwikkelen de eigen kennis. Bij de provincie Zuid-Holland is aandacht voor het delen van de kennis met en tussen de omgevingsdiensten. Dat kan ook op landelijk niveau. Er is nu nog geen kennisplatform bij Omgevingsdiensten.nl (ODNL). Dit oppakken lijkt een actie die snel uitgevoerd kan worden. Bij de DCMR wordt onderzocht of de opgedane kennis in een kennis community omgezet kan worden.

7.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen staan hieronder benoemd. In bijlage 1 zijn meer aanbevelingen opgenomen, gesorteerd over de onderwerpen van de hoofdstukken. In het algemeen is het werkpakket van vergunningverleners en toezichthouders erg groot en er is vaak een gebrek aan voldoende formatie. De opdrachtgevers van omgevingsdiensten moeten hier rekening mee houden en actie op nemen.

Lobby wetgeving

1. Op gebied van Europese wetgeving is een nationale lobby naar Brussel nodig voor de aanpassing van de wetgeving op gebied circulariteit. Dat kan voor het opnemen van circulariteit in producteisen en proceseisen (richtlijn industriële emissies) en de richtlijn MER die wordt op herzien. Producteisen zijn in Nederland lastig zelfstandig vast te stellen.
2. In de Omgevingswet zal meer aandacht moet worden besteed aan circulaire economie, zowel in het kader van nieuwe grondstoffen als in relatie tot afvalstoffen.
3. Samenwerking wordt aanbevolen tussen commissie m.e.r. en omgevingsdiensten bij het ontwikkelen van beleid voor het bevorderen van circulaire economie via Milieueffectrapportages. Dan is overeenstemming in het gebruik van termen en de invulling van definities tussen de commissie m.e.r. en de omgevingsdiensten.

Afval

4. In het belang van een circulaire economie zouden nationale autoriteiten en bevoegd gezagen de stoffen die aan alle eisen van artikel 6 lid 4 Kaderrichtlijn afval voldoen, als product mogen definiëren.
5. Verandering van bedrijfsvoering kan het vrijkomen van afvalstoffen voorkomen, bijvoorbeeld in combinatie met andere doelstellingen, zoals die van de energietransitie. Het optimaliseren van de bedrijfsvoering kan gestimuleerd worden via subsidies. Aanbevolen wordt om hier verder onderzoek naar te doen.

6. Een toets op zeer zorgwekkende stoffen in afval en in het productieproces zal helpen in de communicatie over circulariteit naar bedrijven en bewoners. Deze toets kan dan een onderdeel worden van de oplossing die zij naast inzicht over ZZS verplicht zijn te geven.

Omgevingswet

7. In de Nationale Omgevingsvisie NOVI is circulariteit nog niet opgenomen. Aanbevolen wordt dat alle betrokkenen inbreng geven in de consultatie van de Nationale Omgevingsvisie NOVI, om de ruimtelijke consequenties van CE en afval en stoffenstromen op te laten nemen in de NOVI.
8. Een gezamenlijk onderzoek naar de concrete mogelijkheden voor circulariteit door middel van provinciale beleidsregels in de Omgevingsvisie en verordeningen zal kunnen helpen meer circulair handelingsperspectief voor omgevingsdiensten. De haalbaarheid van bovenstaande beleidsregels voor het handelingsperspectief van de omgevingsdiensten is onderdeel van het onderzoek, bijvoorbeeld over spaarzaam grondstoffengebruik en afvalpreventie.

Vergunningverlening

9. Vooral het OLO-formulier kan door omgevingsdiensten optimaal gebruikt worden voor de inbedding van circulariteit in de vergunningen. Hiervoor is het van belang dat een eenduidige vernieuwde invulling van het OLO wordt georganiseerd, waarmee alle omgevingsdiensten op uniforme manier gaan werken. Dit kan uitgevoerd worden door de Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunning (LRSO).
10. Een actieve communicatie over de gezamenlijke opvatting en invulling van definities ondersteunt de implementatie. Dat kan gaan over het gebruik van de termen 'product', 'Bijproduct', 'Voortgezet gebruik' en 'Einde afvalstadium'. Tot nu toe zijn besluiten hierover voorbehouden aan de rechter. De nieuwe kaderrichtlijn afvalstoffen moet hier invulling aan gaan geven om zo duidelijkheid te creëren.
11. Bij het aanvragen van een vergunning zal ook besteed kunnen worden aan ruimtelijke consequenties van de bedrijfsactiviteiten. Het wordt voor de commissie m.e.r. eenvoudiger om aandacht te geven aan bevordering van circulaire ketensamenwerking in de milieueffectrapportage.
12. Het gezamenlijk belang van overheden en bedrijfsleven van meer circulaire bedrijvigheid is het waard te onderzoeken. De werkwijze van het Amsterdam Economic Board is een goed voorbeeld en kan ook in andere regio's uitgevoerd worden.

Ketensamenwerking

13. Het belang en de verantwoordelijkheid van bedrijven in de ketensamenwerking wordt benadrukt met een landelijke visie en een eenduidige aanpak. Aanbevolen wordt dat de provincies en gemeenten, bijvoorbeeld vanuit de koepels IPO en VNG, deze visie, met aanpak, opstellen op basis van gezamenlijke definities samen met de commissie m.e.r. en de omgevingsdiensten.
14. Uitgaande van het nationaal belang wordt aanbevolen om een landelijk programma stoffstromen op te zetten, waar vergunningverlening een onderdeel van is. Hiermee vervallen bestuursgrenzen, die anders belemmerend kunnen zijn. De transitie naar een circulaire economie verloopt sneller en doelgerichter wanneer de bevoegd gezagen samen beleidsregels opstellen en inzetten.

Rol omgevingsdiensten

15. Omgevingsdiensten onderzoeken naar hun rol in bevordering van de circulaire economie. Opdrachtgevers kunnen hier richting aan geven door het opstellen van beleidsregels. Opdrachtgevers kunnen samen met de omgevingsdiensten een overkoepelende visie op ge-

bied van circulaire economie opstellen, die verder uitgewerkt wordt in een overkoepelend programma van provincies en alle omgevingsdiensten en uitgewerkt wordt in de Nota VTH.

16. Een meer geharmoniseerde werkwijze ontstaat wanneer alle omgevingsdiensten delen op welke wijze zij werken aan het bevorderen van de circulaire economie. Dat gaat om de gezamenlijke inzichten in de mogelijkheden die de wet- en regelgeving in Nederland geeft aan de ene kant en het geven van een level playing field aan de ondernemers aan de andere kant.

Kennisbeheer

17. Kennisuitwisseling is in deze fase van de transitie naar een circulaire economie van groot belang. Dat kan op verschillende niveaus. Kennisuitwisseling tussen omgevingsdiensten onderling kan via de website Kennisnet. Toegang en aanvullingen op dit net zou ondersteund moeten worden met uren voor het kennisbeheer. In de doorontwikkeling en beheer van beslisbomen is ruimte nodig om het kennisbeheer op te nemen.
18. Verdere bevordering van de uitwisseling van de kennis is nodig. Op dit moment is de uitwisseling tussen overheden onderling al opgestart in de vorm van de kennis community circulaire economie van het Veluweberaad en de kennis community veiligheid en gezondheid in de leefomgeving van het IPO. Een verdere koppeling tussen het ministerie en de decentrale overheden kan door het oprichten van een interbestuurlijk programma, met (onder andere) de uitwerking van de oplossingsrichtingen van de Taskforce Herijking Afvalstoffen.
19. Omgevingsdiensten en provincies kunnen de kennisontwikkeling bij ondernemers bevorderen door aansluiting aan landelijke centrale informatiepunten voor bedrijven én overheden. Dat kan bijvoorbeeld via informatiepunten zoals Het Versnellingshuis, InfoMil, CIRCO, RVO of TNO.
20. Een overkoepelend (provinciaal en omgevingsdiensten) programma voor het sluiten van materiaal-kringlopen is nodig voor het benutten van de huidige ruimte in de regels, het ontwikkelen van aanvullend beleid en het delen van de kennis op dit gebied.
21. De VNG heeft staalkaarten ontwikkeld om de implementatie van de Omgevingswet te stimuleren. Er kan, in analogie met de staalkaart Energietransitie, ook een staalkaart Circulaire economie in het omgevingsplan worden gemaakt.

Communicatie

22. Wat een circulaire economie is en inhoudt is nog geen gemeengoed. Aanbevolen wordt dat alle stakeholders communiceren over het belang van een circulaire economie richting bedrijven, burgers en overheden.
23. Circulariteit is niet afhankelijk van de afvaldefinitie: als maatschappij moeten wij beter omgaan met onze materialen. Omgevingsdiensten moeten controleren dat ondernemingen zorgvuldig omgaan met die materialen. Dan gaat het erom duidelijk te maken dat het afval een grondstofwaarde heeft en dat ondernemer en afnemer dat voordeel zien.

8 Bijlagen

Bijlage 1 Uitgebreide aanbevelingen

Aanbevelingen op gebied van wetgeving

Naast de aanbevelingen die al in hoofdstuk 6 staan beschreven wordt ook aanbevolen om

- een vervolgonderzoek uit te voeren naar de internationale verschillen over de positionering in de MER.
- samen te werken met de juridische onderzoeken naar de mogelijkheden die uitgezocht worden voor het thema Energie. Er is een directe relatie met Energie: warmtelozingen naar lucht en water zijn toegestaan, wat niet circulair is. Samenwerking met het ministerie EZK wordt hierbij ook aanbevolen. Een concreet voorbeeld is het ontbreken van een heffing voor thermische lozing. Lobby om dit te veranderen: een heffing geeft een incentive voor circulair gebruik van warmte. Dat kan in analogie met de Waterwet; die kent wel een verontreinigingsheffing.
- samen te werken bij het opstellen van een nieuwe richtlijn voor de circulaire economie CE die door de cie. m.e.r. wordt opgesteld, zodat het gebruik van termen en de invulling van definities overeenkomstig zijn met die de omgevingsdiensten hanteren. Dit is in het belang van de uitvoerbaarheid door de omgevingsdiensten en voor het level playing field naar de bedrijven,
- alle juridische ontwikkelingen op circulaire economie gezamenlijk te scannen op kansen en de resultaten beschikbaar te maken voor omgevingsdiensten, om te gebruiken in het vergunningsproces.

Afval

Het bevoegd gezag geeft aan of het een afvalstof is volgens toetsingskaders. Aanbevolen wordt om:

- liefst op landelijk niveau een gezamenlijke (geharmoniseerde) opvatting van definities te organiseren, met oog op een Level playing field, van:
 - 'Bijproduct',
 - de invulling van 'Voortgezet gebruik',
 - 'Einde afval-status',
 - 'Afval per afvalverwerkingsproces'.
- een (snelle) kwaliteitstoets als tussenstap te organiseren. Met de goedkeuring van een kwaliteitstoets, wordt de stof gedefinieerd als grondstof en daarmee geschikt voor verder gebruik, met een afkeuring is het afval; gebruik als voorbeeld het Besluit bodemkwaliteit: dit besluit kent kwaliteitseisen. Aanbevolen wordt om een onderzoek uit te voeren naar de vormgeving van kwaliteitseisen voor reststoffen en grondstoffen.
- de verwerking van Asbest opnieuw te beschouwen, rekening houdend met nieuwe technieken. Asbest is momenteel per definitie geclassificeerd als gevaarlijk afval en wordt gecontroleerd gestort. Hierdoor ontstaat een asbest-berg. Eigenlijk is het wenselijker om juist niet te storten (het probleem blijft dan bestaan) maar de vorm van de silicaten te veranderen, waardoor de schadelijke kristalvorm verdwijnt en een nuttig restproduct overblijft.

Omgevingswet

Aanbevolen wordt om

- als provincies een gezamenlijke verbindende rol in te nemen tussen de Nationale Omgevingsvisie NOVI en het gemeentelijke beleid (gemeentelijke Omgevingsvisie) op gebied van circulariteit, waarmee lokale inbedding wordt gestimuleerd.
- om gebruik te maken van de mogelijkheid om een Omgevingswaarde vast te leggen, om ambities te regelen die niet in de vergunning geregeld kunnen worden, bijvoorbeeld het percentage hergebruik van bepaalde stoffen, en om deze Omgevingswaarden op eenduidige wijze te monitoren.
- in een vroeg stadium de monitoring op provinciaal niveau op te zetten, om beleidseffecten te kunnen evalueren, met een nulmeting die binnen enkele maanden plaatsvindt, en te onderzoeken wat de mogelijkheden van NEN zijn, om waarden te normeren. Aanbevolen

wordt om de invulling op te stellen met omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers, de commissie m.e.r. en een gerenommeerd instituut als NEN, voorgezeten door bijvoorbeeld IPO of VNG.

Vergunningverlening

Naast de in hoofdstuk 6 beschreven aanbevelingen wordt ook aanbevolen om

- Een onderzoek te doen naar de ruimtelijke aspecten van de keten. Voorbeeld: veehouderij is Europese wetgeving: mag je in een andere regio een milieuprobleem veroorzaken? Mag je dit argument gebruiken om een vergunning te weigeren?
- factsheets voor vergunningverleners op te stellen, samen met Make it Work, Ruimte in Regels, commissie m.e.r. en dergelijke.
- de mogelijkheid van omgevingsdiensten te onderzoeken, om vergunningen te analyseren op stoffenstromen in het eigen grondgebied én erbuiten.

Ketensamenwerking

Verder wordt aanbevolen om

- vooraf invulling van definities en beleid te communiceren,
- de rol te definiëren die de ketenpartners innemen,
- het proces met alle relevante partners te organiseren, waarbij ook het netwerk en andere stakeholders mee in proces worden genomen,
- gebruik te maken van het kennisnetwerk, Make it Work, gebruik verordeningen en leidraad LAP3, andere relevante regels en wetten.

Rol omgevingsdiensten

Aanbevolen wordt om

- de mogelijkheid te onderzoeken om omgevingsdiensten een adviesrol circulariteit te geven. Houdt hierbij rekening met verstrengeling van petten door de adviesrol wel te koppelen aan vergunningverlening en toezichtstaken, maar niet aan handhaving. Her-cluster de afdelingen naar advisering, vergunningverlening en toezicht (AVT) en een aparte afdeling voor Handhaving, om rolverstrengeling te voorkomen.
- Kennisuitwisseling tussen de omgevingsdiensten onderling te faciliteren, via de eigen website Kennisnet, via het Veluweberaad of door aansluiting aan landelijk centraal informatiepunt voor bedrijven en overheden,
- samen te werken met organisaties zoals het RVO, die als intermediair kan dienen tussen de omgevingsdiensten en bedrijven,
- de omgevingsdiensten opdracht te geven om verbindingen te leggen tussen bedrijven en daarmee stofstromen circulair maken. Een alternatief buiten de omgevingsdiensten om, is het opzetten van een soort marktplaats voor het sluiten van stofstromen.

Kennisbeheer

Aanbevolen wordt om

- een centrale website op te stellen en gezamenlijk te beheren, als een soort Wikipedia, waar alle aangesloten organisaties hun best (en liefst ook worst) practices op kunnen uploaden.
- een Kennisagenda op te stellen, waarin is aangegeven welke kennis – voor alle stakeholders - nodig is en waar deze te vinden is, inclusief nog ontbrekende kennis.
- Kennisdeling actief te organiseren met 'raadshows' voor vergunningverleners. Zij krijgen weinig tijd voor literatuurstudies en analyses, met kans op een verschil in interpretaties.

Communicatie

Aanbevolen wordt om

- Te onderzoeken of er een toetsingkader nodig is voor participatieprocessen van initiatiefnemers,
- de stakeholders te betrekken bij nieuwe initiatieven voor reparatie van apparaten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gerichte apps. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselen van informatie over stoffenstromen en het monitoren van het gebruik ervan. Als voorbeeld zie de Beschikbaarheidswijzer van GGZ Utrecht waar vraag en aanbod op elkaar wordt afgestemd via www.webapptool.com.

Achterliggende bedrijven

Aanbevolen wordt om ook niet-koplopende bedrijven te betrekken in het aangrijpen van de circulaire economie, met stimuleringsmaatregelen maar ook met regelgeving.

Politiek

Aanbevolen wordt om:

- de circulaire economie te bevorderen door het instellen van reparatiepunten bij de gemeentelijke 'Grof-vuil-brengstations'.
- alle zeventien wereld duurzaamheidsdoelen op te pakken, niet enkel de makkelijkste doelen (eerst). Een beter bewustzijn over de noodzaak om die doelen te halen bevordert de inzichten in het beter gebruik van grondstoffen en voorraden
- meer nadruk te leggen op voorscheiding bij milieustraten
- een stortverbod te maken voor recyclebaar afval. De markt zal daarmee actief het hergebruik als grondstof zoeken.

Bijlage 2. Verdieping wettelijke mogelijkheden

Huidige wetgeving

In artikel 1.1 lid 2 van de Wet milieubeheer staat dat onder gevolgen voor het milieu mede wordt verstaan gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en **grondstoffen**, alsmede gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting. Onder de bescherming van het milieu wordt mede verstaan de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de **zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen**, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

In artikel 2.22 van de Wabo is bepaald dat algemene regels kunnen worden gesteld over de voorschriften die aan een vergunning worden verbonden. Wat milieu betreft is hieraan invulling gegeven met artikel 5.7 van het Besluit omgevingsrecht, dat onder andere het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen noemt.

In het afvalbeheerplan dat door de minister van I&W op grond van artikel 10.3 Wet milieubeheer is vastgesteld (het huidige LAP 3) staat in hoofdstuk C.2.3 een opsomming van regelgeving waarin dit nader is gespecificeerd:

1. Exploitanten van bedrijven die onder het Besluit beheer winningsafvalstoffen vallen (dit zijn exploitanten die zelf een afvalvoorziening beheren), moeten een winningsafvalbeheersplan indienen bij de aanvraag om een omgevingsvergunning, onderdeel milieu. Dit plan moet gegevens bevatten betreffende de preventie of beperking tot een minimum, behandeling, nuttige toepassing en verwijdering van winningsafvalstoffen, rekening houdend met het beginsel van duurzame ontwikkeling.
2. Voor alle andere - vergunningplichtige - bedrijven geldt het bepaalde in de Regeling omgevingsrecht (artikel 4.1 onder f). Daarin staat dat in de aanvraag om een vergunning informatie moet worden verschaft over de maatregelen of voorzieningen ten behoeve van:
 - 1°. het nuttig toepassen dan wel het geschikt maken voor nuttig toepassing van de afvalstoffen die in de inrichting ontstaan;
 - 2°. het opslaan van de afvalstoffen in de inrichting;
 - 3°. het zich ontdoen van de afvalstoffen die in de inrichting ontstaan.Het gaat hier dus om informatie over afvalstoffen die binnen de inrichting ontstaan. Op basis van de huidige regelgeving kan eenvoudig worden volstaan met het overleggen van een beschrijving van de bestaande en/of gewenste situatie. Het verplicht bedrijven niet om na te denken over bijvoorbeeld preventie van afvalstoffen of over een zo hoogwaardig mogelijke wijze van beheer van de vrijgekomen afvalstoffen. Voor type A- en type B-bedrijven zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer voorschriften opgenomen met betrekking tot een doelmatig beheer van (eigen) afvalstoffen. Ook niet-vergunningplichtige bedrijven worden hierdoor dus niet gestimuleerd om na te denken over preventie van afvalstoffen of over een zo hoogwaardig mogelijke wijze van beheer van de vrijgekomen afvalstoffen.

Gedurende de planperiode zal daarom worden onderzocht of de bestaande wetgeving kan worden aangevuld met regels over afvalbeheer. Hierdoor zou de exploitant of producent gedwongen worden na te denken over mogelijkheden tot:

- het voorkomen van afvalstoffen (bijvoorbeeld door aanpassing van het winningsproces);
- het beperken van de schadelijkheid van de afvalstoffen die vrijkomen;
- het mogelijk weer inzetten als grondstof van de vrijgekomen afvalstoffen of, als dit niet mogelijk is,
- het zo hoogwaardig mogelijk (laten) toepassen van de vrijgekomen afvalstoffen.

Feitelijk zou dan regelgeving die nu alleen geldt voor een deel van de bedrijven die onder het Besluit beheer winningsafvalstoffen vallen, een bredere werking krijgen.⁴⁸

Omgevingswet

In artikel 4.22 van de Omgevingswet is bepaald dat de in artikel 4.3 bedoelde (Rijks)regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

Volgens de Memorie van Toelichting bouwt dit artikel voort op de te beschermen belangen die in artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn genoemd.⁴⁹

In artikel 2.3.1.2 van het Invoeringsbesluit, deel 5 (hoofdstuk 7 zgn. bruidsschat) is bepaald dat de regels voor milieubelastende activiteiten onder meer zijn gesteld met het oog op het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen.

Dit betekent dat de Omgevingswet geen andere instrumenten kent dan de huidige wetgeving om doelmatig gebruik van grondstoffen door inrichtingen te bewerkstelligen.

Circulaire economie

De Rijksoverheid werkt samen met het bedrijfsleven aan een duurzame recycle-economie voor de toekomst. In deze circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. In het Rijksbrede programma Circulaire Economie staat wat nodig is voor een circulair Nederland in 2050.

In de bundel over de circulaire economie van de Vereniging voor milieu en recht wordt in verband hiermee genoemd het tweede beleidsinitiatief in de Mededeling en het Rijksbrede programma: het reguleren van productieprocessen, zodanig dat dit bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie. Concreet gaat het dan, bijvoorbeeld, erom dat bij de productie meer secundaire grondstoffen en meer hernieuwbare primaire grondstoffen worden ingezet, dat het ontstaan van afval zo veel mogelijk wordt voorkomen, enzovoort. Bedoeld beleidsinitiatief richt zich in de Mededeling in het bijzonder op het opnemen van BBT (beste beschikbare technieken) in communautaire BBT-referentiedocumenten, die voor zogeheten IPPC inrichtingen – veelal grote industriële inrichtingen – het uitgangspunt vormen bij omgevingsvergunning milieuverlening. Dit systeem – dat zijn grondslag vindt in de voormalige ‘IPPC-richtlijn’ en inmiddels is verankerd in Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) – is niet nieuw, en het opnemen van maatregelen die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie is dat evenmin. Zo bevat het BREF for the Refining of Mineral Oil and Gas – doorgaans aangeduid als het BREF Raffinaderijen – van (begin) 2015, bij de beschrijving van de ‘Techniques to consider in the determination of BAT [BBT]’ een paragraaf ‘Recycling and reusing waste’ (paragraaf 4.25.4). Wat betreft afvalproductie

en -beheer is op grond van genoemd BREF zelfs een BBT-conclusie bepaald. BBT is hergebruik van slib in proceseenheden ter beperking van de hoeveelheid slib die moet worden behandeld of verwijderd.⁵⁰

De schrijver van het artikel, Jochem Spaans, kan zich voorstellen dat ten aanzien van andere categorieën van IPPC-activiteiten soortgelijke verwegingen worden opgenomen in een BREF, of zelfs BBT-conclusies

worden bepaald. (De Commissie noemt maatregelen die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie in (in elk geval) de BREFs Common waste water and waste gas treatment/

⁴⁸ Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029, p. 219

⁴⁹ Memorie van Toelichting Omgevingswet, p.479

⁵⁰ Met recht naar een circulaire economie publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, auteurs o.m. Chris Backes, 2017, p.162

management systems in the chemical sector, Non-ferrous metals industries en Intensive rearing of poultry and pigs, zie de Annex bij het Report from the Commission on the implementation of the Circular Economy Action Plan van 26 januari 2017, COM(2017) final). Hij plaatst bij dit beleidsinitiatief een aantal kanttekeningen. Door te reguleren worden technische oplossingen bestendig en innovaties niet bevorderd en mogelijk zelfs afgeremd. Maar volgens hem moet wel bedacht worden dat binnen de systematiek van de IE-richtlijn (2010/75/EU) een onderscheid wordt gemaakt tussen het BREF-document, de BBT-conclusies, en de met BBT geassocieerde emissieniveaus. Binnen de systematiek van de IE-richtlijn zijn bedoelde emissieniveaus in beginsel bindend – in zoverre dat daarvan alleen in bepaalde gevallen kan worden afgeweken, en dat wel gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen, kunnen worden voorgeschreven – maar wordt met BBTconclusies ‘slechts’ rekening gehouden (Zie in die zin ook artikel 5.4 lid 1 Besluit omgevingsrecht (Bor; over het rekening houden met BBT-conclusies) en artikel 5.5 lid 6 Bor (over het vaststellen van emissiegrenswaarden die waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de BBT geassocieerde emissieniveaus).

Daarom is het volgens hem vooral de vraag in hoeverre drijvers van IPPC-inrichtingen de ruimte kunnen nemen om andere technieken toe te passen dan in BBT-conclusies of een BREF worden genoemd. Binnen de systematiek van de IE-richtlijn zou die ruimte volgens hem moeten bestaan (althans in ieder geval binnen de ruimte die de met BBT geassocieerde emissie niveaus laten).

Maar het afwijken van BBT-conclusies moet worden gemotiveerd, en daarover kan vervolgens een juridische discussie ontstaan. Met name dit laatste zou een reden kunnen zijn voor een drijver om dan maar op voorhand een wel in het BREF benoemde techniek toe te passen, met de door Backes⁵¹ genoemde rem op innovatie tot gevolg. Ter mitigatie moet worden bedacht dat er – in elk geval wat betreft het thema van afvalstof naar grondstof – een economisch motief kan bestaan voor de drijver om toch zijn innovatieve techniek te willen toepassen. Door minder gebruik van (primaire) grondstoffen kan in voorkomend geval binnen de bedrijfsvoering een kostenvoordeel worden behaald, en kan aldus niet alleen een milieuvoordeel, maar ook een voordeel op concurrenten worden behaald.

Verder staat tegenover de zorg van Backes dat de IE-richtlijn mede een level-playing field binnen de EU beoogt te creëren voor de betrokken IPPC-inrichtingen. De voorgenomen regulering van productieprocessen zou daaraan kunnen bijdragen, zonder dat ‘circulaire koplopers’ daarbij hoeven te worden afgeremd (zie hiervoor). Alhoewel dit losstaat van onderhavig beleidsinitiatief, maakt de toelichting op het bij de Mededeling gevoegde voorstel tot wijziging van enkele richtlijnen op het gebied van afvalbeheer inzichtelijk dat op het gebied van afvalbeheer grote verschillen tussen de lidstaten bestaan. Datzelfde beeld onder de lidstaten was eerder (een van de) aanleiding(en) voor de introductie onder de IE-richtlijn van BBT-conclusies.

Een derde punt is dat de IE-richtlijn beoogt om de nadelige gevolgen vanwege, in de kern, het in werking hebben van IPPC-inrichtingen te beperken. Het is daarom maar de vraag of alle aspecten die bij het streven naar een circulaire economie een belangrijke rol spelen, wel een plaats kunnen krijgen in een BREF-document. Vanuit het perspectief van de Nederlandse ‘verruimde reikwijdte’, zou er in elk geval ruimte kunnen bestaan voor regulering van een zuinig gebruik van energie en grondstoffen.

Hij heeft de indruk dat verschillende BREF-documenten ook het een en ander noemen over die aspecten. Maar tegelijkertijd deelt hij Backes’ visie dat dit niet zover gaat, dat ook regulering kan plaatsvinden op aspecten die niets veranderen aan de milieugevolgen van de inrichting als zodanig.

Hij concludeert dat uit het vorengaande volgt dat een circulaire economie meer behelst dan minder afval

⁵¹ Met recht naar een circulaire economie, Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, auteurs o.m. Chris Backes, 2017, p.163-165

alleen. Voor de transitie naar een circulaire economie is een breed scala aan beleidsinitiatieven voorzien. Sommige van die initiatieven zijn evident. In de levenscyclus of kringloop van producten vormt het afvalbeheer slechts een schakel, en die 'cirkel' vangt aan met het ontwerp en de productie van het product. Wat de verschillende initiatieven buiten het thema van afval naar grondstof gemeen hebben, is dat zij op het moment nog weinig concreet zijn. De beschouwing in deze bijdrage over de regulering van productontwerp en productieprocessen moge inzichtelijk maken dat op die twee terreinen circulaire kansen liggen, maar aan regulering ook de nodige haken en ogen zitten.

Ook Chris Backes gaat in op de problematiek bij inrichtingen. Daarover concludeert hij dat wat de regulering van de productie betreft, in toekomstige termen de regulering van milieubelastende activiteiten of in huidige termen de regulering van inrichtingen, valt op dat een innovatiebevorderende normering bijzonder lastig lijkt. Dat komt door de focus op de beste beschikbare technieken. In Nederland komt daar bij dat de ruimte om in een vergunning iets voor te schrijven dat afwijkt van de aanvraag zeer beperkt is. Indien men ook het recht ter regulering van milieubelastende activiteiten wil gebruiken om innovaties voor een circulaire economie zo veel mogelijk te bevorderen zal dat, binnen de huidige wetgeving, kunnen door eisen te stellen die uitgaan boven de prestaties die door toepassing van de best beschikbare technieken kunnen worden bereikt. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om het voorschrijven van de inzet van bepaalde percentages secundaire grondstoffen in bepaalde productieprocessen. In de toekomst zouden dergelijke regels moeten worden gesteld op basis van artikel 4.22 Ow.⁵²

In de VMR Themamiddag naar aanleiding van het verschijnen van de hierboven genoemde themabundel licht Ludwig Krämer toe dat het minstens zo belangrijk is om strengere eisen te stellen aan producten en productieprocessen. De Europese Commissie voert een 'geïntegreerd productbeleid', dat beoogt de milieu-impact van producten en productieprocessen te verminderen. De Commissie geeft hierbij echter de voorkeur aan een vrijwillige adoptie door de praktijk, en is niet voornemens om te reguleren.⁵³ Krämer zou dit graag anders zien. Het is volgens hem met name aan de Europese Unie om producten te reguleren, bijvoorbeeld door middel van levensduurgaranties, beperkt gebruik van gevaarlijke stoffen en daaraan gekoppelde informatie voor consumenten, en dezelfde kwaliteitsstandaarden voor 'nieuwe' en gerecyclede producten, zodat deze laatste niet meer als inferieur hoeven worden beschouwd. Op nationaal niveau zou er bijgedragen kunnen worden aan de circulaire economie door financiële prikkels voor ondernemingen, of verandering van de belastingen.⁵⁴

⁵² Met recht naar een circulaire economie, Publicatie van de Vereniging voor Milieurecht, auteurs o.m. Chris Backes, 2017, p.184

⁵³ EU Commission (2003): Integrated product policy is an approach which seeks to reduce the environmental impacts of products from the mining of raw materials to production, distribution, use and waste management. Subsequent communications of 2009 and 2010. However, the Commission favoured voluntary measures by economic operators and did not wish to recur to legislative acts.

Circular economy, COM(2014) 398; action plan COM(2015) 614; progress report COM (2017) 33
Commitment to look at reparability, durability, upgradability, recyclability; guidance on best waste management and efficiency; encourage reuse, improve guarantees, identify planned obsolescence; promote green public procurement; ensure better waste management

⁵⁴ Met recht naar een circulaire economie, Verslag van een VMR Themamiddag, 10 oktober 2017 in Tijdschrift voor Milieu en Recht 2018/3, p.10

Bijlage 3. Circulaire economie en m.e.r.

In de m.e.r.-wet- en regelgeving – Europees en nationaal - kom je het begrip 'circulaire economie' nergens tegen. Maar betekent dat dat je geen aandacht aan circulaire economie kan en mag besteden in het kader van m.e.r.? Welke aanknopingspunten zijn in de Europese richtlijnen te vinden te aanzien van circulaire economie?

SMB-richtlijn (2001/42/EG)

In de preambule (overwegingen) van de SMB-richtlijn (2001/42/EG) staat:

- (1) In artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap staat: dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied gericht is op (...) het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dat dit beleid dient te berusten op het voorzorgsbeginsel.
- (4) M.e.r. voor plannen en programma's is bedoeld voor de integratie van milieuoverwegingen wanneer die plannen en programma aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.
- (6) Het doel is om een hoog niveau van milieubescherming te realiseren.

In de SMB-richtlijn is met name artikel 5 van belang:

In lid 2 staat: Het krachtens lid 1 opgestelde MER bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden.

In Bijlage I van de SMB-richtlijn staat een opsomming van de informatie welke in een MER moet worden verstrekt:

- c. de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;
- e. de op internationaal, communautair of nationaal vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu;
- g. de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen.

De project-m.e.r.-richtlijn (2011/92/EU)

De Preambule (overwegingen) vermeldt onder andere:

- (2) Het milieubeleid van de Unie berust op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, alsmede op de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat de vervuiler betaalt. In alle technische plannings- en beslissingsprocessen dient in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu.
- (3) De lidstaten kunnen ter bescherming van het milieu strengere voorschriften vaststellen.
 - (7) Voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben dient alleen een vergunning te worden verleend na een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben.
- (12) Bij projecten die aan een beoordeling worden onderworpen moet ten minste een bepaalde minimuminformatie over het project en de gevolgen ervan worden verstrekt.

In artikel 3 van de project-mer-richtlijn staat: dat het gaat om de directe en indirecte effecten van een project en dat rekening moet worden gehouden met de factoren: (...) bodem, water, lucht, klimaat en landschap (...).

Artikel 5 schrijft voor dat het MER de informatie moet bevatten zoals beschreven in Bijlage IV van deze richtlijn en voor zover:

- a) De lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningsprocedure en voor de specifieke kenmerken van een bepaald project of projecttype en van de milieuaspecten die hierdoor kunnen worden beïnvloed.

In Bijlage IV wordt de volgende informatie genoemd:

4. Een beschrijving van de waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten ten gevolge van:
 - b) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen
 - c) de eliminering van afvalstoffen
6. Een beschrijving van de beoogde maatregelen om aanmerkelijke nadelige milieueffecten van het project te vermijden, te beperken en zo mogelijk te verhelpen.

Gelet op deze beide richtlijnen, wordt nergens het begrip 'circulaire economie' gebruikt. Maar via artikel 174 van het verdrag geldt te allen tijde dat er sprake moet zijn van "het behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en dat dit beleid dient te berusten op het voorzorgsbeginsel." Voor project-m.e.r. geldt sowieso dat het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de eliminering van afvalstoffen in beeld gebracht moet worden. Door 'circulaire economie' in juridische zin op te hangen aan 'natuurlijke hulpbronnen en 'de eliminering van afvalstoffen' kan hier moeilijk bezwaar tegen gemaakt worden. Persoonlijk zie ik in de beide richtlijnen genoeg aanknopingspunten om circulaire economie – en dan de concrete uitwerking ervan – in m.e.r. aan de orde te kunnen stellen. Er bestaat geen verbod en er zijn voldoende aanhakingspunten waar dit thema aan gekoppeld kan worden.

Wet milieubeheer, hoofdstuk 7 Milieueffectrapportage

Wat staat er in de Nederlandse wet, want dat geldt als juridisch uitgangspunt wanneer een zaak aan de Nederlandse rechter wordt voorgelegd.

Artikel 7.7 (Milieueffectrapport ten behoeve van een plan)

Een plan-MER bevat ten minste:

- e. een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven;
- f. een vergelijking van de ingevolge onderdeel d. (bestaande toestand en autonome ontwikkeling) beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven mogelijke milieugevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven;
- g. een beschrijving van de maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen op het milieu van de activiteit te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen.

Artikel 7.23 (Een MER voor een besluit)

Een project-MER bevat ten minste:

- c. een beschrijving van de kenmerken van de activiteit en, voor zover van toepassing, de geplande maatregelen om de waarschijnlijk belangrijke nadelige gevolgen te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren;
- f. Alle aanvullende informatie, bedoeld in bijlage IV van de project-mer-richtlijn, die van belang is voor de specifieke kenmerken van een bepaalde activiteit of activiteitstype en voor de milieuaspecten die hierdoor kunnen worden beïnvloed.

Ook de Nederlandse wettekst, zelfs wanneer je van een letterlijke interpretatie uitgaat, biedt aanknopingspunten om wél met circulaire economie aan de slag te gaan. Maar in het touwtrekken over de 'tenminste'- informatie kan veel tijd gaan zitten, terwijl het beter is om die energie te steken in projecten waarvan de initiatiefnemers wel genegen zijn om 'iets' te doen met circulaire economie. Het op het scherpst van de snede uitvechten van wetteksten, kan er zelfs toe leiden dat wanneer je wint er nog steeds niets verandert, want een m.e.r.-overwinning is een papieren overwinning. Kortom, geen proefprocessen en geen haarkloverij, maar op zoek gaan naar succes en het succes met elkaar delen. Positieve energie genereert positieve energie. Vechtenergie genereert (terug)vechtenergie.

Bijlage 4. Uitwerking casussen

Casus Asbeter: ketenbenadering

Het uitgangspunt van gebruik van secundaire grondstoffen is dat je reststromen niet mag storten. Op een bedrijventerrein zijn op dit moment (over het algemeen) niet de logische reststroom partners voor jouw reststroom. Als die partner er wel is, dan zoekt hij over vaak andere volumes en andere kwaliteiten van de grondstof. Het komt er op aan om bij het hergebruiken van grondstoffen aan *matchmaking* te doen: hoe kan je een verwerker vinden voor jouw afvalstromen. Matchmaking van grondstoffen op bedrijventerreinen moet vaak in een groter gebied dan één bedrijventerrein, en vaak zelfs in een groter grondgebied dan van één omgevingsdienst. Een onderdeel voor een opdrachtgever: hoe gaan we om met circulaire afwegingen van andere OD's. De grondstoffen voor de asbest-verwerker (in oprichting) 'Asbeter' komen uit het hele land. Deze case bekijkt het gebruiken van asbest als grondstof in de gehele keten. Met de verwerking van asbestdaken volgens de Asbeter methode worden de risico's van de daken weggenomen, in het proces zelf zijn de risico's heel klein gemaakt, er wordt een andere afvalstroom tot grondstof gemaakt en de toevoeging van een hulp-grondstof (voor neutralisatie van de zoutzuur) is niet meer nodig. Daarnaast wordt er een nieuw bouwproduct gemaakt.

Asbest veroorzaakt longkanker en andere lichamelijke ziekten door de *vorm* van de stof. Asbest is momenteel per definitie geclassificeerd als gevaarlijk afval en wordt gecontroleerd gestort. Het is wenselijker om niet te storten (het probleem blijft dan bestaan), maar om de vorm van de silicaten te veranderen. Zo verandert de schadelijke vorm in een nuttig restproduct. Het bedrijf⁵⁵ Asbeter heeft een proces ontwikkeld dat de asbest-cementdaken verwerkt in de Rijnmond. De verwerkte reststroom asbest kan worden gebruikt voor de productie van nieuwe bouwmaterialen. De reststroom (asbest) wordt gebruikt samen met een andere reststroom (zoutzuur). Een kleine, niet schadelijke reststroom blijft over. De initiatiefnemer wordt geconfronteerd met belemmeringen die door de afvalwetgeving worden veroorzaakt. Er zijn een aantal belemmeringen:

- Asbest heeft een afvalstatus. Het mag alleen onder beperkende condities worden vervoerd, verwerkt en gestort.
- Asbest is een ZZS (zeer zorgwekkende stof). Bij verwerking van ZZS'en moet worden aangetoond dat er geen risico's zijn; de bewijslast ligt bij de ontdoener.
- Producenten die producten met asbest maken, moeten aantonen dat het geproduceerde materiaal niet gevaarlijk zijn en voldoen aan de gewenste productstatus. Met een bouwproduct moet veilig gebouwd kunnen worden.
- Bij de verwerking van het asbest in dit proces wordt een afvalzuur als grondstof toegevoegd. Hiervoor moet specifiek toestemming gevraagd worden. Dat is wellicht eenvoudiger als het de status 'bijproduct' krijgt. Daarvoor moet een extra procedure gestart worden.

Een belangrijke vraag is of de wet ruimte geeft om gevaarlijke stoffen te classificeren als grondstof. Het vermijden van deze discussie is onwenselijk. Dan los je de problemen niet op. Het is aan het bedrijf om aan te tonen dat de nieuwe producten en het proces geen risico's voor het milieu oplevert. Wel mag opgemerkt worden dat er bewijslast gevraagd wordt door het RIVM over hergebruik van afvalstoffen met 'zeer zorgwekkende stoffen'(ZZS). Dat wordt niet gevraagd bij de producten van nieuwe grondstoffen. Nu moet het per geval bekeken worden. Als dat wegvalt, is het een stimulans voor ondernemers om tot innovaties te komen in het ontwikkelen van nieuwe grondstoffen met zorgwekkende stoffen. .

Wat is bij ASBETER nodig om verder te komen. Daarbij komen ook transport en overbrengen (veilig, netjes vervoeren en weten waar het is) aan de orde. Als er sprake is van nieuwe producten dan zal inzicht in de verkoopbaarheid/business plan belangrijk zijn.

- Europese normen en regels zijn belangrijk. Normen inbrengen verbeteren de processen. bv gevaarlijke stoffen in bouwproducten. Nationaal naar EU richtlijnen, al inbrengen op EU

⁵⁵ <https://www.asbeter.com/>

- niveau, dan passen we al binnen de resultaten van de EU discussies. Als we niet meedoen in EU, dan lopen we de kans om de methoden over te nemen uit de EU.
- Een proef is mogelijk. Voor Asbeter betekende dat een test-faciliteit. De DCMR maakte zo'n test-faciliteit mogelijk (PlantOne). Wat hebben we nodig om van zo'n proef opschaling binnen 2 jaar mogelijk te maken? Is er juridische experimenteer ruimte mogelijk/nodig?
 - Kunnen we met een subsidieregeling voor materiaal-innovaties instellen? Dat is niet iets voor OD's, maar wellicht zien we mogelijkheden om dat met/via andere fondsen mogelijk te maken.
 - Asbest valt onder een verplichte verwijderingswet. De daken moeten binnen een beperkt aantal jaren verwijderd zijn. Via provinciale ondersteuning kan dat mogelijk versnellen, maar dan is effectieve verwerking nodig.

Casus Floating Farm: klein en complex

In de Rotterdamse Merwehaven ligt sinds het voorjaar van 2019 een drijvende boerderij met ruim 40 melkkoeien waarbij een volledig circulaire bedrijfsvoering wordt nagestreefd. Op veel gangbare veehouderijbedrijven wordt het vee gevoerd met gras, mais en krachtvoer dat specifiek voor het vee bestemd is. Reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie zoals bostel en perspulp worden ook daar ingezet, maar is slechts een aanvulling op het gangbare rantsoen. Floating Farm zet in op tenminste 80% reststromen/ biomassa uit de stad als veevoer. Dat zijn afvalstromen die direct afkomstig zijn van andere bedrijven als een brouwerij (bostel), een aardappelgroothandel (stoomschillen) en sportverenigingen (gras). Van deze reststromen moeten administratie worden bijgehouden voor zowel transport, afgifte als inname. Omdat er geen fouragehandel als tussenpersoon is, dient Floating Farm zelf goed te letten conform de artikelen uit het activiteitenbesluit op de kwaliteit van de ingenomen producten. Bij de eerste partij aardappelschillen is dit niet helemaal goed gegaan. Mogelijk kan een circulaire coach het bedrijf hierbij helpen.

Binnen de gewenste bedrijfsvoering zijn enige belemmeringen. Het bedrijf wil mest op een verantwoorde wijze verwerken. Floating Farm wil daarbij een vergistingsinstallatie gebruiken. Deze moet nog worden beoordeeld op milieuregels.

Verder is er nog een knelpunt aangaande de tijdelijke opslag van drijfmest in een container op de wal gezien de afstanden en certificering. Ook kan er geen vaste mest op de wal worden opgeslagen. Verder is tijdens de milieucontrole in mei jl geconstateerd dat Floating Farm wat problemen heeft met het afstellen van de emissiearme stalvloer. Het ligt in de verwachting dat bovenstaande problemen in een later stadium kunnen worden opgelost en dat de huidige problemen te wijten zijn aan opstartproblemen. Tijdens de milieucontrole in mei is door de DCMR geconstateerd dat het bedrijf nog een melding moet doen voor een aantal nieuwe activiteiten die nog niet waren gemeld. Ook zijn een aantal activiteiten en voorzieningen anders uitgevoerd dan in de oorspronkelijke melding van 2016.

Floating Farm heeft thans nieuwe plannen. Het bedrijf wil naast het ponton voor melkrundvee ook een ponton voor legkippen. Voor deze activiteit kan in tegenstelling tot de melkveehouderij niet volstaan worden met alleen een melding Activiteitenbesluit maar moet ook een OBM aanvragen. Binnen deze MER- en fijnstof OBM en de bijbehorende AIM melding is er een toets voor onder andere geur en fijnstof.

Casus Eierschalen: adviseur of vergunningverlener

Tijdens een regulier bedrijfsbezoek op een bedrijventerrein in Landsmeer zag de toezichthouder dat eierschalen worden afgevoerd als afval. De fabrikant zei dat dit aan zijn hart ging, omdat hij nog verschillende gebruiksmogelijkheden zag voor toepassing in bijvoorbeeld verpakkingsmaterialen of geneesmiddelen voor menselijk gebruik, maar dat niet mocht in het kader van de Verordening dierlijke bijproducten. De NCAE (autoriteit eieren) controleert de naleving van deze verordening. Er bleek volgens de NCAE geen mogelijkheid om dit te gebruiken in een voedselproduct voor mensen. De Omgevingsdienst IJmond zag ruimte in de Verordening dierlijke bijproducten eierschalen te benutten voor andere producten dan afgeleide producten en niet als afvalstoffen aan te merken en de onderneming zag mogelijkheden voor een veilige

productie. Eventueel gebruik van de eierschalen voor (producten geschikt voor) menselijke consumptie moet worden afgestemd met de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit, bevoegd gezag). De NVWA wilde eerst niet adviseren en informatie over overleggen die met het bedrijf worden gevoerd, niet delen met de OD. De initiatiefnemer is geconfronteerd met belemmeringen die door de afvalwetgeving worden veroorzaakt, maar mogelijk oplosbaar zijn.

Er zijn een aantal leerpunten:

- Om het proces voort te laten gaan, is de OD is veel op de stoel van adviseur gaan zitten en neemt rollen over van de ondernemer in onderzoek naar mogelijke toepassingen. Ook kostte de verkenningsfase relatief veel tijd. De OD zag in dit geval mogelijke toepassingen om eierschalen van het label 'afval' af te doen en de case als een pilot om te experimenteren met de implementatie van circulaire economie in omgevingsvergunningen.
- De verschillende autoriteiten hebben verschillende belangen, en helpen elkaar in dit geval niet snel. Het netwerk rond de OD hielp in het verkrijgen van de gewenste informatie en vlot trekken van het proces. De OD heeft de procesregie terug in handen gegeven van het bedrijf en de tijdsinzet als adviseur zo te verminderen. Het bedrijf is aan zet om het productieproces verder in te richten en aan te geven welke producten zij met gebruikmaking van de eierschalen wil produceren. Zij bepaalt nu welke vragen beantwoord moeten worden en met welk voorstel zij de aanvraag omgevingsvergunning doen.
- Het formeren van een team waarin alle bevoegde gezagen en het bedrijf vanaf de start van het project vertegenwoordigd zijn, kan het proces te versnellen.

Achtergrondinformatie, stand van zaken 20 augustus 2019:

De case is voor de omgevingsdienst IJmond een pilot. De leerpunten – die er zeker zijn – willen we benutten om de implementatie van circulaire economie bij de VTH-taken te verbeteren. Op dit moment wachten we op initiatief van het bedrijf die in overleg gaat met de NVWA. We willen hier graag bij aansluiten. Het is aan de NVWA om een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de toepassing van de eierschalen in het productieproces. Bij een eventuele vergunningaanvraag kunnen we ons oordeel over de vraag of eierschalen kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen of niet verankeren in de motivering van het besluit óf, indien geen vergunningaanvraag wordt ingediend, eventueel het concept-bestuurlijk rechtsoordeel afmaken. De uitbreiding/aanpassing van het productieproces moet geformaliseerd worden. Er kan sprake zijn van een IPPC-bedrijf als eierschalen onderdeel worden van het eindproduct of een afzonderlijk eindproduct zijn of niet. Dan maakt de case weer onderdeel uit van ons reguliere VTH-proces. Een optie die we nog achter de hand houden/moeten onderzoeken is of – bij belemmeringen – een experimenteertomgevingsvergunning een optie is of Ruimte in Regels (als dit dan nog bestaat) moet worden ingeschakeld. Het initiatief ligt nu bij het bedrijf.

Bijlage 5. Het aanvraag formulier (OLO)

De onderstaande artikelen worden hier aangehaald ter illustratie van de mogelijkheden om aandacht te geven aan circulariteit, op een dusdanige wijze dat teksten in de vergunning opgenomen kunnen worden. De OLO Formuliersversie 2019.01 is gebruikt.

3 Oprichting Zijn de activiteiten in overeenstemming met het bestemmingsplan?

Dit onderdeel kan ingezet worden voor CE voor

- a. het reguleren van stofstromen: dit vereist tenslotte ruimte voor opslag en transport, waar in een Omgevingsplan planregels voor opgenomen kunnen worden.
- b. Het beoordelen van de locatie van het initiatief, wanneer er regels voor het clusteren van activiteiten opgenomen zijn in een Omgevingsplan.

4 Toekomstige Ontwikkelingen

Verwacht u ontwikkelingen binnen uw inrichting die voor de beslissing op de aanvraag van belang kunnen zijn? Verwacht u ontwikkelingen in de omgeving van uw inrichting die van belang kunnen zijn voor de bescherming van het milieu?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. ontwikkelingen te beschrijven die voor de bedrijfsvoering zelf van belang zijn, zoals toekomstige schaarste aan grondstoffen, of hoog energieverbruik,
- b. ontwikkelingen te beschrijven die voor transport van stofstromen van en naar het bedrijf van belang zijn, zoals locaties van toeleveranciers en afnemers,
- c. ontwikkelingen te beschrijven die voor de best beschikbare technieken van belang zijn.

5 MER-(beoordelings)plicht

Voor sommige projecten is het vanwege de mogelijke impact op het milieu verplicht om een milieueffectrapport (MER) op te stellen. [...] winning van delfstoffen, afvalverwerkings- en energiebedrijven en de chemische-, papier- en levensmiddelenindustrie. Ook activiteiten waarbij de bestemming van een terrein wordt gewijzigd [...] vallen onder de werkingssfeer van het Besluit milieueffectrapportage.

Dit onderdeel kan ingezet worden door

- a. samen te werken met de commissie m.e.r. bij het verder invullen van definities,
- b. beleidsregels van de opdrachtgevers te gebruiken.

6 Gegevens inrichting

Vraagt u de vergunning aan voor onbepaalde of bepaalde tijd?

Maken proefnemingen deel uit van de aanvraag?

Dit onderdeel kan ingezet worden door

- a. Een vergunning voor bepaalde tijd te verlenen waarmee experimenteerruimte wordt verleend.

Welke voornaamste grond- en hulpstoffen gebruikt u?

Welke voornaamste tussen-, neven- en eindproducten produceert u?

Dit onderdeel kan ingezet worden door

- b. De antwoorden te gebruiken voor het analyseren van stoffenstromen van en naar de aanvrager, die elders ingezet of geleverd kunnen worden,

13 Verkeer, vervoer en mobiliteit

Hebt u een Besparingsplan Vervoer opgesteld?

Vindt er transport van en naar uw bedrijf plaats via binnenwateren/zeeschepen/spoor/vliegverkeer?

Dit onderdeel kan ingezet worden door

- a. De initiatiefnemer te motiveren om gebruik te maken van (grond)stoffen dichterbij.

14 Afvalwater

Loost u afvalwater uit uw inrichting?

Wat is de temperatuur van het koelwater in °C bij lozing?

Wat is de temperatuur van het ketelspuiwater in °C?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. onderzoek te doen naar de inzet van afvalwater voor andere doeleinden
- b. onderzoek te doen naar de inzet van restwarmte via afvalwater voor andere doeleinden.

Zijn er interne bedrijfsvoorschriften en/of voorzieningen teneinde gebruikte chemicaliën en/of resten van de geanalyseerde monsters afzonderlijk te verzamelen en/of op een andere wijze terug te houden?

Zijn er binnen uw inrichting de mogelijkheden onderzocht om hemelwater af te koppelen van het vuilwaterriool?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- c. hergebruik van stoffen en reststromen te stimuleren.

Worden preventieve maatregelen getroffen en/of onderzoeken verricht om de lozing van afvalwater te voorkomen?

Is/zijn er zuiveringstechnische voorzieningen aanwezig binnen uw inrichting?

Zijn er toekomstige ontwikkelingen die redelijkerwijs van belang kunnen zijn voor de aanvraag?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- d. emissies te verminderen (artikel 2.4 lid 2 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer)
- e. op de zorgplicht te wijzen,
- f. de best beschikbare technieken in te zetten voor energierugwinning.

15 Afvalstoffen die in de inrichting ontstaan

Welke afvalstoffen voert u gescheiden af?

Hergebruikt u afvalstoffen die vrijkomen binnen uw inrichting?

Waar en met welk resultaat worden de afvalstoffen toegepast?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. bij het bedrijf de inzet van reststoffen te stimuleren,
- b. te analyseren of er stoffen zijn benoemd als afval, die wel opnieuw ingezet zouden kunnen worden,
- c. een adviserende rol in te nemen bij het vooroverleg.

16 Lucht

Is de warmte-emissie bekend?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. emissies te verminderen (artikel 2.4 lid 2 van het Activiteitenbesluit Milieubeheer)
- b. op de zorgplicht te wijzen,
- c. de best beschikbare technieken in te zetten voor energierugwinning.

19 Energie

Hoeveel elektriciteit verbruikt u in uw inrichting in kWh per jaar?

Hoeveel aardgas(equivalenten) verbruikt u in uw inrichting in m³ per jaar?

Dit onderdeel kan ingezet worden om circulariteit op dezelfde manier als energie mee te wegen bij de vergunningverlening.

- a. In hoofdstuk 1.b Mogelijkheden Wet Milieubeheer staat bij het Activiteitenbesluit milieubeheer beschreven dat een bedrijf een energiebesparingsverplichting heeft. Op gebied van energie is een juridisch onderzoek gaande om verdere eisen op te stellen in de vergunning. Een deel van dit onderzoek kan ingezet worden voor circulariteit in de vergunning. In bijlage 2 staan de juridische vragen beschreven. De gekleurde vragen zijn om te zetten naar circulariteit.
- b. De relatie te leggen met maatregelen op gebied van energie. Bijvoorbeeld het beschrijven van de energiebalans BREF energie-efficiency. Er is geen complete energiebalans ter beschikking. Noch in aanvraag, noch in EEP (dat slechts de ingenomen energie omvat) of Pinch Quick Scan (die wel uitgaande stromen omvat, maar niet van de hele

inrichting). Hoeveel energie er waar vrijkomt en hoeveel daarvan intern of extern herbruikbaar is,

20 Beste Beschikbare Technieken

Zijn er binnen uw inrichting één of meerdere IPPC-installaties, zoals bedoeld in bijlage 1 van de Richtlijn Industriële Emissies?

Zijn er binnen uw inrichting installaties of opslagen aanwezig waarop één of meerdere Nederlandse informatie documenten over BBT van toepassing zijn (aangewezen BBT documenten)?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. te lobbyen om circulariteit als criterium voor best beschikbare technieken op te nemen,
- b. als omgevingsdienst hier alvast analyses voor uit te voeren,
- c. een adviserende rol aan te nemen, of in te zetten bij een organisatie die als intermediair in te zetten is (zoals het RVO).

Overige artikelen over gebruikte materialen

Wat bewerkt en/of verwerkt u?

Welke installaties gebruikt u hiervoor?

Welke grondstoffen worden hoofdzakelijk gebruikt?

Welke hulpstoffen worden hoofdzakelijk gebruikt?

Welke voorbehandelings – nabehandelingmethoden gebruikt u?

Dit onderdeel kan ingezet worden om

- a. op de zorgplicht te wijzen,
- b. de best beschikbare technieken in te zetten voor de inzet van stoffenstromen
- c. als omgevingsdienst hier alvast analyses voor uit te voeren,
- d. een adviserende rol aan te nemen, of in te zetten bij een organisatie die als intermediair in te zetten is (zoals het RVO).

33 en verder: Afvalstoffen

Afval is onderverdeeld over verschillende artikelen die niet zijn ingericht op circulariteit maar vooral op het voorkomen (en zo nodig kunnen handhaven) van milieuschade. Er staan geen vragen die duiden op een vervolgfase. Zo staat bij 37 Groente en tuinafval wél de vraag “Wat is de bestemming van de voltooide compost?” maar is deze zelfde vraag niet te vinden bij artikel 34 Autowrakken, die toch ook uit elkaar gehaald worden om het restmateriaal elders opnieuw in te zetten. Ook de andere artikelen gaan enkel over de aanvoer van betreffende stof en de opslag ervan, maar niet over afvoer na verwerking.

Bijlage 6. Handreiking ‘Making the Circular Economy work’

Deze handreiking Making the Circular Economy work, is bedoeld voor Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers, provincies en gemeenten, die werk willen maken van de circulaire economie. De Handreiking kan ondersteuning bieden bij het vertalen van circulaire ambities naar de uitvoeringspraktijk van (milieu)vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Guidance for regulators on enabling innovations for the circular economy (prevention and recycling of waste)

Samenvatting

Veel landen in Europa hebben hoge ambities geformuleerd met betrekking de overgang naar een circulaire economie. Tegelijk is de realisering van die ambities in belangrijke mate afhankelijk van innovaties bij bedrijven en de regulering daarvan door de uitvoerende overheden belast met VTH. De Handreiking heeft als doel deze overheden te ondersteunen bij het stimuleren, faciliteren en reguleren van circulaire innovaties bij productie- en recyclingbedrijven. Dit zijn innovaties gericht op nieuwe toepassingen van secundaire grondstoffen (bijproducten en einde-afval materialen), het verminderen van het gebruik van grondstoffen en van de hoeveelheid geproduceerd afval.

De Handreiking bespreekt de mogelijkheden en knelpunten in de relevante Europese regelgeving, beschrijft goede uitvoeringspraktijken en gaat in op de samenwerking tussen uitvoerende instanties, bedrijven en beleidsmakers. De Handreiking is een Europees initiatief en het resultaat van samenwerking tussen een groot aantal landen⁵⁶. Vanuit Nederland is inbreng geleverd door IenW, RWS, ILT, omgevingsdiensten en het Programma Ruimte in Regels.

De Handreiking bevat de nodige adviezen en suggesties die omgevingsdiensten (management, projectleiders circulaire economie) en hun opdrachtgevers kunnen helpen bij hun zoektocht naar een invulling van VTH en een toepassing van de wettelijke regels, die actief bijdragen aan de transitie naar de circulaire economie. Het gaat daarbij om vragen als: hoe kan de (beperkte) capaciteit van de omgevingsdienst optimaal voor CE worden ingezet?; waar en hoe moet bij VTH circulariteit aan de orde komen?; hoe kunnen omgevingsdiensten innoverende bedrijven faciliteren?; welke ruimte en mogelijkheden biedt de (Europese) regelgeving voor bij voorbeeld (experimenten met) de verwerking van afvalstromen tot nuttige, hoogwaardige secundaire grondstoffen? De Handreiking vormt hiermee een nuttige aanvulling op een aantal andere, al bestaande instrumenten zoals de Leidraad afvalstof of product en het programma Ruimte in Regels.

De Handreiking is gepubliceerd als interactieve pdf, waarbinnen eenvoudig kan worden genavigeerd tussen de verschillende hoofdstukken en bijlagen. De Handreiking is [hier](#) te downloaden. Hieronder is een leeswijzer opgenomen die aangeeft welke onderwerpen waar in de Handreiking worden behandeld.

| | |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vooraan in de Handreiking zijn te vinden: | <ul style="list-style-type: none">• Management samenvatting (Executive summary).• Verantwoording van de totstandkoming van de Handreiking (Acknowledgements).• Verklaring van veel gebruikte afkortingen (List of abbreviations).• Uitleg van veel gebruikte termen (List of terms). |
| Hoofdstuk 1 (Introduction) | <ul style="list-style-type: none">• Schetst aanleiding (kloof tussen CE beleid en uitvoering) en doel van Handreiking (ondersteuning praktijk).• Gaat in op verschillende verwachtingen jegens uitvoerende overheden belast met VTH (bijdragen aan transitie naar CE, maar ook beschermen van milieu, borgen van naleving met milieuregels en voorkomen van afvalcriminaliteit). |

⁵⁶ De Handreiking is een coproductie van het [Make it Work project](#) en [het IMPEL-netwerk](#).

| | |
|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijft de interactie tussen uitvoerende overheden, bedrijven en beleidsmakers. • Geeft voor de verschillende onderdelen van de Handreiking kort de inhoud aan, voor wie het onderdeel met name relevant is en waarom. |
| Hoofdstuk 2 en Bijlagen A tot en met D (Legislation) | <ul style="list-style-type: none"> • Behandelt drie terreinen waar circulaire innovaties bij productie- en recyclingbedrijven plaatsvinden: <ul style="list-style-type: none"> - het maken en gebruiken van nieuwe secundaire grondstoffen (bijproducten en einde-afval materialen) - optimaliseren of redesign van processen gericht op reductie van grondstoffengebruik en voorkomen van afval en - industriële symbiose en ketenbenadering. • Voor deze terreinen worden in dit hoofdstuk de relevante kernbepalingen besproken uit de Richtlijn Industriële Emissies (in Nederland omgezet in Wabo en Wet milieubeheer), de (in 2018 herziene) Kaderrichtlijn afvalstoffen (NL: Wet milieubeheer), de Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en de REACH-Verordening. • De Bijlagen A-D geven per richtlijn/verordening nadere informatie over deze kernbepalingen. |
| Hoofdstuk 3 (Regulators enabling circular innovations) | <ul style="list-style-type: none"> • Bevat suggesties voor uitvoerende overheden om in VTH circulaire innovaties nadrukkelijker een plaats te geven en VTH zo in te richten dat bedrijven méér worden geprikkeld tot innovaties en daarin ook beter worden gefaciliteerd. Daarbij wordt ingegaan op: <ul style="list-style-type: none"> - samenwerking tussen uitvoerende overheden om informatie en kennis te delen en beleidslijnen af te stemmen; - gebruik van strategieën om doelgerichter te kunnen opereren en capaciteit efficiënter in te zetten; - het structureel “meenemen” van circulaire innovaties bij planning en uitvoering van VTH; - tools voor het actief stimuleren en ondersteunen van bedrijven om innovaties te ontwikkelen en door te voeren; - het omgaan met leemtes en risicomanagement. |
| Hoofdstuk 4 (The roles of policy-makers) | <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijft hoe beleidsmakers uitvoerende overheden actief kunnen helpen door: <ul style="list-style-type: none"> - zorg te dragen voor toereikende en uitvoerbare wettelijke kaders mede op basis van ervaringen en behoeften uit de uitvoeringspraktijk; - het aanbieden van ondersteunende tools zoals handreikingen over de regelgeving, helpdesks, bemiddeling tussen bedrijven en uitvoerende overheden etc.; - te zorgen voor de juiste instrumentenmix voor optimale condities voor circulaire innovaties (b.v. heffingen, verboden, circulair aanbesteden). |
| Hoofdstuk 5 (Views and perspectives of businesses) | <ul style="list-style-type: none"> • Gaat in op het perspectief en de behoeften van innoverende bedrijven. Deels betreft dit zaken die met name relevant zijn voor beleidsmakers en regelgevers, deels gaat het om praktische zaken relevant voor uitvoerende overheden. Het betreft onder andere: <ul style="list-style-type: none"> - De behoefte aan regelgeving die niet alles “dicht regelt”, betere afstemming tussen afval- en stoffenregelgeving, harmonisatie tussen landen van uitvoeringspraktijken, versterking van circulaire economie in BREF’s; - Heldere afspraken over benodigde informatie en data in het kader van vergunningverlening, betrokkenheid en deskundigheid van uitvoerende overheden, ruimte voor uitvoeren van experimenten. |
| Hoofdstuk 6 en Bijlage E (Plastics) | <ul style="list-style-type: none"> • Hoofdstuk 6 is een themahoofdstuk over kunststoffen dat een wat bredere scope heeft dan de andere hoofdstukken en vijf onderscheiden benaderingen behandelt om te komen tot méér circulair gebruik van kunststoffen: <ul style="list-style-type: none"> - Terugdringen gebruik kunststoffen; - Hergebruik van kunststoffen; - Voorkomen en opruimen van zwerfafval; |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Recycling; - Terugdringen aanwezigheid zeer zorgwekkende en andere schadelijke stoffen in kunststoffen(afval). <ul style="list-style-type: none"> • Bijlage E gaat in op regelgeving en beleid in de EU en in Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk op het terrein van circulair gebruik van kunststoffen en beschrijft praktijkvoorbeelden van de vijf benaderingen voor circulaire gebruik van kunststoffen. |
| Tool 1 (End-of-waste status assessment and proposal for a database collecting end-of-waste case-by-case decisions) | <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijft methoden in verschillende landen voor het beoordelen van de einde-afval status van gerecyclede materialen, waaronder de Nederlandse aanpak neergelegd in de Leidraad afvalstof of product. • Doet suggesties over de informatie die moet worden vergaard om een einde-afval beoordeling te kunnen uitvoeren. • Doet suggesties voor een Europese database voor einde-afval beoordelingen. |
| Tool 2 (Building blocks for inspecting end-of-waste activities) | <ul style="list-style-type: none"> • Beschrijft het toezicht op de naleving van de eisen voor einde-afval efficiënt kan worden georganiseerd in de keten van ontstaan van het afval, de recycling en het gebruik van het gerecyclede afval. |