Onderzoek Circulaire Economie & VTH

Hoe kunnen we sturen op circulair ondernemen?
Een verkenning naar kansen en belemmeringen in het VTH-instrumentarium bij omgevingsdiensten.

Omgevingsdienst NL

November 2021
Dit onderzoek is door Omgevingsdienst NL uitgevoerd in opdracht van IPO.
Opdrachtgevers namens IPO: Bram Kleijnen, Merijn de Jong, Jeroen Horst en Franck Kuiper.
Opdrachtnemers namens ODNL: Ruben Vlaander, ODRA. Alfred Arbouw/Nico van Mourik, OMWB, Paul Schuurmans, OFGV. Quinten Foppe, ODNHN.

Projectteam: Ingeborg Dieperink, ODRA. San Adelaar, OMWB. Maurice Vijfvinkel, OFGV. Barbara Harskamp, ODNHN. Projectondersteuning: Clarion Luimes, ODRA. Boy Boks, ODNHN. Uitvoeringsteam VTH.

ODRA: Jeffrey Bergkamp, Heero de Vries, Erik Nas, Jan Urbaan, Rutger van de Ven.

OMWB: Kees van Broekhoven, Jim Florentinus, Simon Pullen, Francois Hurxkens, Marie-José Bos, Remco Reuvers.

OFGV: Frank Müthing, Selina Brouwer, Eisbert Lok, Johan Jansen en Zehra Karakoc.

ODNHN: Kees Ooijevaar, Henk Overdevest, Rob Mulder, Jordan Vlek.

Redacteur: Marieke Gerritsen, De Externe Schrijf.
Infographic en Vormgeving: Diep Arnhem.

Dit onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door: IPO, ODRA, OMWB, OFGV, ODNHN, provincie Gelderland, provincie Noord-Brabant, provincie Flevoland, provincie Noord-Holland.

Voorwoord

We zijn pas net begonnen!

Er is momenteel veel aandacht in de samenleving voor de grote transities. Denk aan energie, klimaat, landbouw en circulaire economie. Dit zijn thema's waar we als Omgevingsdiensten niet direct mee worden geassocieerd. We hangen in het frame dat we een uitvoeringsdienst zijn en dat klinkt als 'doen wat de opdrachtgever van je vraagt'.

Tegelijkertijd worstelen veel van onze opdrachtgevers, gemeenten en provincies met de ambitie om de wereld voor onze kinderen mooier achter te laten dan we die van onze ouders kregen. Om oud-president Obama te citeren: 'Wij zijn de eerste generatie die de gevolgen van klimaatverandering merken en de laatste die daar wat aan kan doen.'

We kunnen de klimaatverandering niet ontkennen. We kunnen de weerstand tegen biomassa niet wegwuiven. We hebben een serieus vraagstuk met PFAS en de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in bodems en grond. We zien dat stortplaatsen vol raken en de afvalverwerkers druk lobbyen om door te mogen storten, met minder volume, maar wel langer.

Voor een deel van deze vraagstukken zou een 100% circulaire economie weleens de oplossing kunnen zijn. Dit is een economie die gericht is op het beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar houden van grondstoffen, met als doel de milieu-impact aanzienlijk te reduceren. Met het huidige grondstoffenverbruik putten we de aarde uit. Ik denk dat het verschil van mening in politiek en samenleving niet zozeer de inhoudelijke doelstelling is, maar vooral een vraagstuk van tempo en maatregelen.

Begin jaren zeventig verscheen het Eerste Nationaal Milieubeleidsplan met vier doelstellingen. Één doelstelling is het voorkomen van een overmatig gebruik van natuurlijke hulpbronnen (toen vooral opgevat als gas en olie). In het denken over circulaire economie is de focus breder, gericht op vermindering van grondstoffen- en materiaalgebruik en terugdringen van water, energie en afval in de hele keten. Het wordt steeds belangrijker voor ondernemers om grondstoffen binnen de eigen keten te houden om de beschikbaarheid te garanderen en grondstoffen betaalbaar te houden. Het is essentieel voor circulaire investeringen.

Het is daarom geen gekke gedachte om ons de vraag voor te leggen of wij ondernemers kunnen helpen. Maar hebben we daar de instrumenten dan voor? Dát is de uitdaging van dit onderzoek. Met vier Omgevingsdiensten (ODRA, ODNHN, OFGV en OMWB) hebben we de handschoen opgepakt. We hebben elk een eigen casus doorgespit en uitgewerkt en komen alle vier tot min of meer dezelfde conclusie: helaas moeten we op dit moment vaststellen dat de huidige wet- en regelgeving maar beperkt ruimte biedt om vanuit het VTH-perspectief bij te dragen. Wij kunnen niet sturen richting een circulaire bedrijfsvoering.

Hebben we dan alles gezegd en gaan we over tot de orde van de dag? Wat mij betreft is het antwoord: nee. We zien wel degelijk kansen en mogelijkheden, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Wat mij betreft eindigt de uitdaging die de provincies (IPO) ons voorlegde niet hier, maar is het onderzoek dat we nu presenteren pas het begin. Het begin van een volgende fase, een fase waarin we de kansen zien én omzetten in concrete acties en plannen. Kortom: We zijn pas net begonnen!

Ruben Vlaander
Directeur ODRA, bestuur ODNL

Samenvatting

In deze samenvatting vind je de beknopte opzet van ons onderzoek en de resultaten. We laten zien hoe we het hebben aangepakt en welke inzichten we hebben verzameld. We hopen dat het je nieuwsgierig maakt om het hele rapport te lezen.

Vier Omgevingsdiensten hebben in opdracht van ODNL een onderzoek uitgevoerd naar de kansen en belemmeringen om te sturen op circulaire bedrijfsvoering en het stimuleren daarvan met behulp van het VTH-instrumentarium. Dit is onderzocht binnen vier thema's:

- Biomassa
- Agrarisch
- Afvalverwerking
- Kunststoffen

Iedere Omgevingsdienst heeft zich op een specifiek thema gericht en heeft hiervoor minstens drie bedrijven onderzocht.

Hierbij zijn twee hypotheses gesteld:

1. Het huidige VTH-kader biedt voldoende ruimte om de landelijke doelstelling van 2030 (50% circulair) en 2050 (100% circulair) met betrekking tot circulaire economie (CE) te behalen.
   Deze eerste hypothese kan op basis van de resultaten worden verworpen, aangezien er wel degelijk veranderingen nodig zijn in het VTH-kader om de 50% of 100% circulariteit te realiseren. Dit wil niet zeggen dat het huidige kader al maximaal benut wordt, ook hier zijn nog een paar slagen in te maken.
2. Iedere branche of keten vraagt om maatwerk binnen het VTH-instrumentarium.
   De tweede hypothese kan worden geaccepteerd, aangezien dit onderzoek vier verschillende branches heeft onderzocht en er veel unieke problemen per branche naar voren zijn gekomen. Dit zal in ieder geval vragen om maatwerk per branche. Of dit ook blijkt voor de individuele ketens zal nog onderzocht moeten worden.

Het onderzoek binnen ieder thema is uitgevoerd in twee fasen:

I. Deskresearch door VTH-medewerkers waarin procesmatige, inhoudelijke en wettelijke belemmeringen en oplossingen worden beschreven.

II. Het interviewen van brancheorganisaties en onderzochte bedrijven. Hierbij is gevraagd naar het beleid van de branche en bedrijven over CE, de belemmeringen die ze ervaren vanuit regelgeving en toezicht en mogelijke oplossingen hiervoor. De belemmeringen en opmerkingen van de bedrijven en branche zijn teruggelegd bij de VTH-collega's die daarop een reflectie gaven.

Resultaat Biomassa

FASE 1 – DESKRESEARCH

Deze inventarisatieronde leverde ons de volgende inzichten op:

- Voed met kennis:
  Om een goede invulling te geven aan circulaire transitie is het nodig om de medewerkers te voeden met meer kennis.
- Kansrijk afval:
  We zien kansen om de kwaliteit van (afval)stoffen te borgen. Zo kunnen we deze beter inzetten en benutten.
- Wat zegt de wet?
  Willen we de circulaire economie stimuleren, dan is er duidelijk behoefte aan meer regelgeving op dit gebied om dit voor elkaar te krijgen.

Door kennis te vergroten kunnen VTH-medewerkers ervaring opdoen met de materie. Aan de ene kant vraagt de circulaire doelstelling om een andere houding en aanpak. Aan de andere kant vraagt het om wijzigingen in het proces en in de regelgeving. Kennis en kunde kunnen een goede invulling geven aan circulaire bedrijfsprocessen en verminderen daarmee het risico op onbedoelde milieuschade. Eisen met betrekking tot kwaliteit en hoogwaardige inzet kunnen meer sturing geven, bijvoorbeeld aan de toepassing van biomassa die nu volgens de wetgeving verbrand mag worden. Hogere eisen en kwaliteitsmetingen kunnen zorgen voor een betere inzet van deze reststromen. Ontoereikende regelgeving zorgt in sommige gevallen voor minder zicht op een afvalstroom; zo is Bokashi niet opgenomen in Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) als verwerkingsmethode. Dat betekent dat kwaliteitsbewaking hierop moeilijk is, aangezien het nu plaatsvindt via ontheffingen.

FASE 2 – INTERVIEWS

We hebben veel gesprekken gevoerd met mensen uit de branche die werken met biomassa. Uit deze gesprekken kwamen de volgende zaken naar voren:

- De rol van de overheid
  De branche vindt dat sturing van de overheid ontbreekt en dat dit nu wordt opgevangen door de branchevereniging zelf. De branchevereniging krijgt veel vragen vanuit Omgevingsdiensten en het bevoegd gezag. Zij zien dit als reactie op de terugtrekkende beweging van het ministerie als het gaat om het nemen van centrale regie en centraal duiden van de regelgeving. De branchevereniging deelt veel kennis met publicaties en via bijeenkomsten voor bijvoorbeeld medewerkers van Omgevingsdiensten. Er spelen veel belangen binnen de branche. Daarom is er behoefte aan een overheid die een onafhankelijke en stimulerende rol aanneemt.
- Experimenteerruimte binnen de branche
  Onze gesprekpartners geven aan dat ze weinig experimenteerruimte ervaren vanuit het bevoegd gezag. De ontwikkeling van een platform om kennis en inzichten te delen voor overheden en cursussen voor VTH-medewerkers rondom CE lijkt een eerste noodzakelijke stap.

Resultaat Agrarisch

FASE 1 – DESKRESEARCH

Deze inventarisatieronde leverde ons het volgende inzicht op:

- Herkomst biogrondstoffen
  Tijdens controles bij agrarische bedrijven wordt er niet gekeken naar de herkomst van biogrondstoffen. Dit heeft te maken met het ontbreken van (één) bevoegd gezag en verschillende certificerende instanties om hierop te controleren. Ook heeft een Omgevingsdienst geen wettelijke mogelijkheid om het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen te reduceren. Chemische gewasbeschermingsmiddelen passen niet binnen de kringlooplandbouw. Daarnaast mag een Omgevingsdienst alleen beoordelen wat er ín een agrarische inrichting plaatsvindt, maar mag dit niet beoordelen op het erf van de ondernemers. Terwijl daar óók bedrijfsvoering plaatsvindt. Wat het lastig maakt om te sturen op het grotere belang (verminderen milieu-impact voor mens en omgeving) is dat verschillende bevoegdheden zich met kleine onderdelen bezighouden. Het circulair inzetten van biogrondstoffen binnen kringlooplandbouw is volgens de wet nog niet mogelijk als de biogrondstoffen het eigen erf verlaten. Het LAP3 en de meststoffenwetgeving zitten circulair ondernemen in de weg, vooral waar het gaat om de inzet van opgewaardeerde organische mest als onderdeel van kringlooplandbouw.

FASE 2 – INTERVIEWS

We hebben veel gesprekken gevoerd met mensen uit de agrarische branche. Uit deze gesprekken kwamen de volgende zaken naar voren:

- Label
  Gebleken is dat agrariërs en de branche alles met het label ‘organische mest’ moeten afvoeren.
- Concurrentiepositie
  De agrariërs geven aan dat de concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland het investeren in circulair ondernemen bemoeilijkt.

KANSEN VOOR DE TOEKOMST

Ze geven daarnaast aan dat ze tegen regelgeving aanlopen bij potentieel winstvergrotende ideeën. De agrariërs en branche hopen op een meer belonend systeem voor boeren die circulair (met lage milieu- en omgevingsimpact) gaan werken. Als reactie van VTH-medewerkers blijkt dat Omgevingsdiensten de agrariërs meer kunnen attenderen op fiscale regelingen. Bij meer bevoegdheden zijn de Omgevingsdiensten in staat grotere milieuproblemen aan te pakken en circulair ondernemen mogelijk te maken.

Resultaat Afvalverwerking en opdrachtgeverschap overheden

FASE 1 – DESKRESEARCH

Deze inventarisatieronde leverde ons de volgende inzichten op:

- Vollastverklaring
  Vollastverklaringen (een verklaring dat afvalverbrandingsinstallaties geen ruimte en/of capaciteit beschikbaar hebben om het afval te verbranden) worden volgens VTH-medewerkers vaak en regelmatig afgegeven. We zullen de afgifte van deze verklaring nader moeten onderzoeken om dit hierna te kunnen reguleren.
- Kennisgroei
  VTH-medewerkers moeten advies kunnen en durven afgeven zonder al te groot risico. Om hen hierbij te begeleiden zijn opleidingen en bestuurlijke rugdekking nodig.
- Wat zegt de wet?
  Afvalvermindering afdwingen kan alleen als het al in de vergunning stond of in nieuwe vergunningen. Om dit ook in andere gevallen mee te nemen, is een wijziging in de wet nodig.
- Focus op circulariteit
  Als we het ketentoezicht uitbreiden, dan ligt de nadruk niet alleen op gevaarlijke stoffen en misdaden, maar ook op circulariteit.

Het blijkt dat er veel wordt gestort en verbrand. Dit terwijl deze methodes onderaan de Ladder van Lansink zitten en dus ook het minst circulair zijn. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het makkelijk verkrijgen van vollastverklaringen, om hierna afval te storten. Verder zijn er weinig wettelijke mogelijkheden om afvalvermindering af te dwingen. Dit kan alleen als het al eerder is meegenomen in de vergunning. In Nederland kunnen we een grote afvalvermindering realiseren, als afvalpreventieplannen verplicht zijn voor bedrijven.
Wanneer VTH-medewerkers een meer adviserende rol aannemen en meer ketentoezicht uitvoeren, dan zou dit de circulaire economie zeker stimuleren. Nu is ketentoezicht een basistaak om deze branche te controleren, maar dit gebeurt alleen als er een misdrijf wordt vermoed en niet om een grondstofketen te sluiten. Ook het geven van adviezen om circulaire bedrijfsvoering te bevorderen wordt als risicovol ervaren door VTH-medewerkers. Het is nu niet mogelijk om voorschriften te plaatsen in de vergunning van een milieustraat met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).

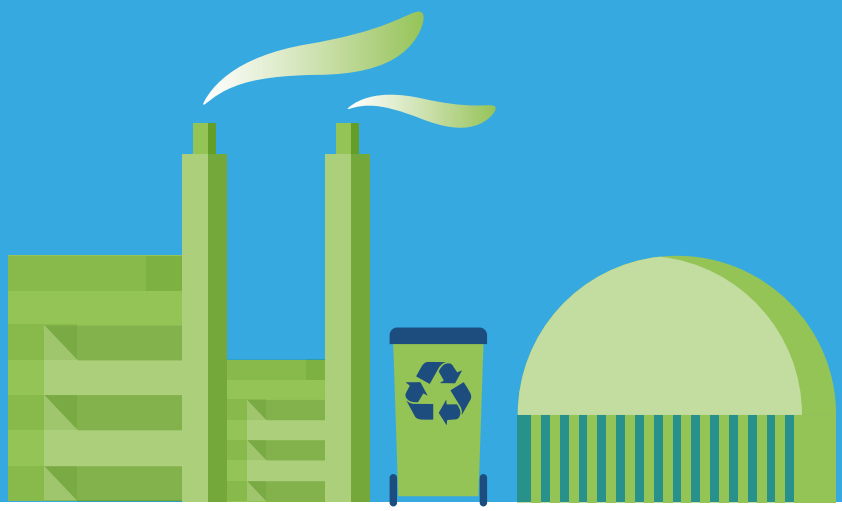
FASE 2 – INTERVIEWS

We hebben veel gesprekken gevoerd met mensen uit de afvalbranche. Uit deze gesprekken kwamen de volgende zaken naar voren:

- Zorgen om zorgwekkende stoffen
  De afvalbedrijven en afvalbranche geven aan dat zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) zoals PFAS een groot probleem zijn om meer circulair te gaan werken. Deze stoffen wil je natuurlijk niet terug laten komen in het milieu. Het kost veel tijd om deze stoffen uit te faseren en scheiden kost ook veel geld.
- Behoefte aan experimenteerruimte
  De bedrijven verwachten meer experimenteerruimte en advies van de Omgevingsdiensten. De VTH-medewerkers hebben aangegeven dat experimenteerruimte kan worden meegenomen in vergunningen (via proefnemingen) waar extra op gewezen kan worden. Maar, het geven van adviezen is erg lastig zonder bestuurlijke rugdekking, dus zonder de vrijheid om adviezen te geven.

VERDER ONDERZOEK

Verder zou het Rijk een onderzoek kunnen starten naar het uitfaseren van ZZS. Onderzoek naar de milieuwinst van verdere scheiding van huisvuil kan ook inzicht geven in hoe we verder moeten met deze stroom. Overheden die eigenaar zijn van afvalbedrijven kunnen samen met de Omgevingsdiensten sneller tot nieuwe oplossingen komen die past binnen de wet of om te weten wat in de weg staat van een circulaire economie.



Resultaat Kunststoffen

FASE 1 – DESKRESEARCH

Uit de inventarisatie komen meerdere problemen naar voren om CE te stimuleren vanuit VTH:

- Beperkte toezichturen
  Allereerst zijn er beperkte toezichturen om alle afgevoerde stoffen in verschillende ketens te controleren. Dit terwijl er toch vaak niet de meest hoogwaardige manieren van hergebruik worden toegepast en er makkelijk stortontheffingen worden ontleend.
- Beperkte vergunning
  De vergunning beperkt zich tot de inname en verwerking van afvalstoffen. Deze gaat dus niet in op wat er moet of kan gebeuren met de opgewerkte kunststoffen.
- Over welke kunststoffen hebben we het?
  Een ander probleem is dat er veel onduidelijkheid is over de samenstelling van vele verschillende afvalstromen kunststof. Het is daarom onmogelijk om de samenstelling van producten voor te kunnen schrijven in vergunningen.

FASE 2 – INTERVIEWS

We hebben veel gesprekken gevoerd met mensen uit de kunststofbranche. Uit deze gesprekken kwamen de volgende zaken naar voren:

- De techniek is er, maar...
  De branche en bedrijven geven aan dat er vaak wel technieken zijn om kunststof te verwerken, maar dat er nog niet genoeg maatschappelijke acceptatie om dit daadwerkelijk te doen.
- Wat zegt de wet?
  De wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) bemoeilijkt onderzoek met afvalstoffen. Daarnaast is er onduidelijkheid over einde-afvalvraagstukken. Verder wordt export bemoeilijkt met de EVOA-beschikking (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) terwijl deze verklaring bij vergelijkbare producten, die gemaakt worden uit virgin-olie, niet nodig is.
- Begeleiding en duidelijke kaders
  De bedrijven verwachten ook meer (financiële) begeleiding van het vergunningsproces voor startups. Vanuit VTH is men van mening dat er een centrale plaats nodig is voor rechtsoordelen (einde-afvalvraagstukken) om onduidelijkheid hierover te voorkomen.
- Contact met Omgevingsdienst
  De mogelijkheden om te sturen op vergunningverlening bij verwerkers en producenten van kunststof zijn beperkt. Dit komt omdat dit veelal Type B-bedrijven betreffen. Hiervoor geldt dat er beperkt toezicht en contact met vergunningverlening is met de Omgevingsdienst. Wil de Omgevingsdienst meer invloed kunnen uitoefenen, dan moet dit veranderen. Hiervoor is wel meer bezetting, tijd en dus ook budget nodig zodat de Omgevingsdienst zich goed kan verdiepen. Ten slotte geven de geïnterviewden aan dat de Omgevingsdienst en de bevoegde gezagen voor een betere afstemming moeten zorgen om tot goede adviezen en ondersteuning te komen voor bedrijven die dit nodig hebben.

Samengevat

Ons onderzoek heeft veel inzichten en waardevolle gesprekken opgeleverd. De belemmeringen vanuit wet- en regelgeving die in de casussen naar voren zijn gekomen, zijn veelal branche- of zelfs product-specifiek. Dit suggereert dat er nog veel maatwerk nodig is (ook in het aanpassen van wet- en regelgeving) om vanuit VTH écht bij te kunnen dragen aan een Circulaire Economie. Over het algemeen zien we in de onderzochte casussen wel dat de huidige wet- en regelgeving vooral stuurt op het verbieden van een laagwaarde-verwerking in plaats van het inregelen van een speelveld waarin een zo hoog mogelijke verwerking aantrekkelijk wordt gemaakt. In dit onderzoek zijn naast enkele specifieke belemmeringen vanuit de wet- en regelgeving ook veel belemmeringen van procesmatige of inhoudelijke aard naar voren gekomen. Hoewel dit niet de primaire vraagstelling van het onderzoek betreft, biedt het onderzoek ons een schat aan informatie op deze dimensies van de onderzochte casussen. In het hoofdstuk Eindconclusie & aanbevelingen beschrijven we de algemene aanbevelingen die op meerdere sectoren van toepassing zijn. Lees dus vooral verder.

Inhoud

Voorwoord 3
Samenvatting 4
Inleiding en aanleiding 12

1. Thema Biomassa (ODRA)1 14
1.1 Resultaten & oplossingen Fase 1 16
1.2 Toelichting opzet Fase 2 20
1.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht 22
1.4 Conclusie 23

2. Thema Agrarisch (ODNHN) 26
2.1 Resultaten & oplossingen Fase 1 28
2.2 Toelichting opzet Fase 2 34
2.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht 36
2.4 Conclusie 36

3. Thema Afvalverwerking en opdrachtgeverschap overheden (OFGV) 38
3.1 Resultaten & oplossingen Fase 1 40
3.2 Toelichting opzet Fase 2 44
3.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht 46
3.4 Conclusie 47

4. Thema Kunststoffen (OMWB) 48
4.1 Resultaten & oplossingen Fase 1 50
4.2 Toelichting opzet Fase 2 56
4.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht 58
4.4 Conclusie & aanbevelingen 59

Eindconclusie & aanbevelingen 60
Bijlagen 66
Fase II Matrixen 67
Casus Biomassa 67
Casus Agrarisch 69
Casus Afvalverwerking 70
Casus Kunststof 72

Inleiding en aanleiding

Hoe toereikend is het beschikbare VTH-instrumentarium in het sturen op circulair ondernemen bij bedrijven? Het interprovinciaal overleg (IPO) heeft Omgevingsdienst Nederland (ODNL) de opdracht gegeven om een praktijkverkenning te doen. Deze opdracht past in het grotere framework waar de IPO-groep circulaire economie en afvalstoffen (CEA) aan werkt. Dit framework heeft als doel om circulaire economie vanuit de provincies te bevorderen. Dit gebeurt via drie deellijnen:

1. Experimenten en innovatie
2. VTH-instrumentarium
3. Opleiden en betrekken Omgevingsdiensten

Dit onderzoek past in deellijn 2 en moet gaan leiden tot tools en/of een handreiking om circulair ondernemen bij bedrijven te stimuleren. Namens ODNL zijn vier Omgevingsdiensten opdrachtnemer die elk een eigen thema hebben uitgewerkt. Dit zijn de volgende Omgevingsdiensten: ODRA, OMWB, OFGV en ODNHN.

Opdracht

De opdracht betreft het uitvoeren van een verkenning naar kansen en belemmeringen in het VTH-instrumentarium bij Omgevingsdiensten om te sturen op circulaire bedrijfsvoering. Het gaat om het ontdekken, begrijpen, beschrijven van ervaringen en verkennen van processen van zaken die zich afspelen binnen bedrijven op het gebied van circulair handelen en denken. Een analyse op het resultaat kan mogelijk bijdragen als input voor een blauwdruk voor vergunningverleners en toezichthouders van Omgevingsdiensten bij het opstellen en/of herzien

van vergunningen en het daaropvolgende toezicht en de handhaving. Deze opdracht is vertaald naar een hypothese, deskresearch en kwaliteitsonderzoek gericht op vier casussen met de thema's:

1. Biomassa
2. Agrarisch
3. Afvalverwerking en opdrachtgeverschap overheden
4. Kunststoffen

Onderzoeksvraag

Hoofdvraag:

Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht, als bij vergunningverlening?

Afgeleide vragen:

1. Welke ruimte biedt het VTH-kader aan de vergunningverlener om maximaal voorschriften op te nemen voor circulaire bedrijfsvoering bij oprichting en actualisatie van de vergunning?
2. Welke mogelijkheden en beperkingen voorzie je hierbij met de invoering van de Omgevingswet?
3. Welke maximale ruimte biedt het VTH-kader aan de toezichthouder/handhaver om bedrijven te sturen en te houden aan circulair handelen?
4. Is bij CE ketentoezicht nodig of volstaat het huidige bedrijfsgerichte toezicht om transparantie in grondstofstromen te realiseren?

Hypothese

1. **Het huidige VTH-kader biedt voldoende ruimte om de landelijke doelstelling van 2030 (50% circulair) en 2050 (100% circulair) met betrekking tot CE te behalen.**
   Circulaire economie is gericht op het beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar houden van grondstoffen, met als doel de milieu-impact aanzienlijk te reduceren. Met het huidige grondstoffenverbruik in een lineaire economie putten we de aarde uit. Die uitputting draagt bij aan klimaatverandering en opwarming van de aarde. De circulaire economie is gericht op vermindering van grondstoffen- en materiaalgebruik en het terugdringen van water, energie en afval in de hele keten. Daardoor wordt onder andere de emissie van broeikasgassen en stikstof gereduceerd. Het wordt voor ondernemers steeds belangrijker om grondstoffen binnen de eigen keten te houden om de beschikbaarheid van grondstoffen te garanderen en betaalbaar te houden. Het is essentieel voor circulaire investeringen.
2. **Iedere branche of keten vraagt om maatwerk binnen het VTH-instrumentarium.**

Aanpak

We hebben de pilots op een vergelijkbare manier opgepakt. Zo kregen we inzicht in de vraag of het huidige VTH-instrumentarium voldoende uitgerust is om actief een bijdrage te kunnen leveren aan de landelijke circulaire doelen.
Fase 1 bestond uit deskresearch, uitgevoerd door VTH-collega's. Per casus hebben we drie bedrijven onderzocht. Het onderzoek spitste zich toe op het verkennen van de toepassing van de maximale circulaire mogelijkheden in regelgeving (het opzoeken van de randen van de wet) en de opgezochte interpretatieruimte. We hebben bij voorkeur gekeken naar recente vergunningen.
Fase 2 bestond uit kwalitatief onderzoek en volgde na analyse en verslaglegging van fase 1. De vier respondenten (drie ondernemers en één branchevereniging) zijn geïnterviewd door de projectondersteuners. Het projectteam heeft de vragen opgesteld. We hebben gekozen voor een eenduidige aanpak zodat de resultaten vanuit de ondernemers en branche met elkaar vergeleken kunnen worden. Bij de afronding van fase 2 zijn de resultaten in een reflectiesessie door de VTH-collega's voorzien van commentaar.

Resultaat

We hebben iedere casus geanalyseerd en per casus een samenvatting van het resultaat met conclusie en aanbeveling opgeleverd. Iedere casus is apart uitgewerkt en bij de beschrijving van de resultaten zijn mogelijke oplossingen aangedragen. Deze oplossingen zijn aanbevelingen, die in hoofdstuk 5 (Eindconclusie en aanbevelingen) worden samengevat.

1

Thema Biomassa

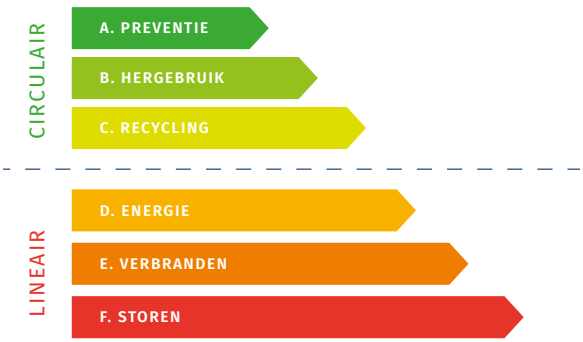
(ODRA)

De ODRA heeft drie verschillende casussen onderzocht met het thema biomassa.

1. **CASUS 1: Een veelzijdig bedrijf dat zich bezighoudt met onder meer wegenbouw, grond- en sloopwerk en biomassa.**
   De 'grondstoffen' (lees: afvalstoffen) die het bedrijf in het kader van de biomassa inneemt, zijn bermgras en houtige biomassa. De gedroogde grassen waren in eerste instantie speciaal bedoeld voor een project in het kader van CE waarvoor ook een rechtsoordeel is afgegeven. Dat project is helaas niet doorgegaan en de partij gedroogd bermgras wordt nu benut voor proeven om het materiaal toe te passen in producten. De vraag is nu of deze stof afval is of niet. Binnen de inrichting worden ook reststromen van houtige biomassa geaccepteerd, opgeslagen en mechanisch bewerkt voor verbranding elders. Daar wordt energie mee opgewekt. Bij biomassa moeten we ook kijken naar de Ladder van Lansink. Er zijn in sommige gevallen betere alternatieven te bedenken. Soms worden goede alternatieven door huidige regelgeving beperkt. Er is weinig sturingsruimte vanuit vergunningverlening op een circulaire toepassing van biomassa.

De Circulaire Economie

Ladder van Lansink 2.0



2. **CASUS 2: Een Bokashi-pilot die is aangevraagd en uitgevoerd door een gemeente.**
   Bokashi is een Japanse term en betekent letterlijk 'goed gefermenteerd'. Er zijn twee hoofdprocessen bij fermenteren, mét of zonder zuurstof. In Nederland is het van oudsher gebruikelijk dat groenafval wordt ingezameld, naar een composteerinrichting wordt vervoerd, daar wordt gecomposteerd en dan weer in de keten terugkomt. Een bekend voorbeeld daarvan is Keurcompost (gecertificeerd product, waarbij kwaliteit en samenstelling van product zijn vastgelegd in de Beoordelingsrichtlijn Keurcompost). Het punt waar men met de vergunningverlening Wabo tegenaan loopt, is dat er in het LAP3 sectorplannen zijn opgenomen voor de verschillende afvalstromen met een minimumstandaard. Voor aanvragen om Bokashi te maken, moet dus altijd gemotiveerd worden afgeweken van de minimumstandaard. Veel gemeenten zijn nu bezig met Bokashi en willen weten of het een goed alternatief is ten opzichte van composteren (vooral voor bladafval). De voordelen zijn, buiten dat het goedkoper is, dat er minder ver met groenstromen wordt gereden (dit scheelt CO2) en dat het een relatief snel en eenvoudig proces is.

3. **CASUS 3: Een biomassacentrale die schoon, onbewerkt hout (vrij van verf, plastic en andere vervuilingen) verbrandt.**
   Bij de verbranding van de houtsnippers in de biomassacentrale komen rookgassen vrij. Door de inzet van een rookgascondensor wordt thermische energie in deze rookgassen optimaal teruggewonnen, waarna de energie wordt geleverd aan de glastuinbouw in de buurt. Deze thermische energie is afkomstig van de temperatuurdaling van de rookgassen en de watercondensatie die optreedt bij het verbrandingsproces. De gassen zijn volledig verzadigd met waterdamp. Biomassa bevat namelijk van nature een aanzienlijk percentage aan water dat bij verbranding vrijkomt. Er is al een Europees biomassacertificaat NTA-8080 (Better Biomass) die biomassaproductie toetst aan criteria op grond van waarden voor natuur, milieu en maatschappij (People, Planet, Profit). Een van de hoofduitgangspunten is dat biomassa een lokale herkomst zou moeten hebben.

1.1 Resultaten & oplossingen Fase 1

De resultaten zijn onderverdeeld in drie categorieën: regelgeving, proces en inhoud. Bij de geconstateerde belemmeringen hebben we ideeën voor oplossingen aangegeven. Met deze oplossingen verwachten we dat het instrumentarium van VTH toereikend wordt voor circulair ondernemen. Daarnaast hebben we aangegeven wie voor de oplossing aan zet is om de belemmering weg te nemen.

Regelgeving

- Het Bokashi-proces is niet vastgelegd in LAP3, daardoor voldoet de productie niet aan de minimum vastgelegde standaard. Dat maakt dat er géén omgevingsvergunning mag worden verleend voor de productie van Bokashi. Daarnaast is Bokashi een product dat niet voldoet aan de Meststoffenwet, waardoor Bokashi door (agrarische) ondernemers niet als bodemverbeteraar ingezet kan worden. Door middel van proefnemingen (pilots), met als doel om meer kennis te vergaren, kan ontheffing kan worden aangevraagd bij de provincie voor productie en toepassing van Bokashi als bodemverbeteraar.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Het Rijk kan de mestwetgeving aanpassen, waardoor er ruimte komt om organische stoffen (waaronder Bokashi) in te zetten als alternatief voor kunstmest.
  - Rijk:
    Het Rijk kan de vrijstellingsregeling voor plantenresten versoepelen en bewerkte plantenresten toestaan. Daarbij is het belangrijk om aan te geven dat het verwerkingsproces en het organisch eindproduct een gunstige omgevingsimpact hebben. Dat zouden Omgevingsdiensten en provincies moeten kunnen onderbouwen met behulp van onafhankelijk onderzoek (WUR). Een nieuw LAP zou meer ruimte moeten bieden voor milieuvriendelijke innovaties. Het kan wel kaders geven in hoe je daarvoor praktisch werkt aan de bewijsvoering.
  - Provincie:
    De provincie moet met de Omgevingsdienst afstemmen welke ondernemers voor ontheffing in aanmerking komen en deze ook daadwerkelijk krijgen. Daarnaast is het belangrijk om aan te geven hoe Bokashi toegepast gaat worden en welke grondstofstromen uit de regio daarvoor worden ingezet.
  - Provincie:
    Organiseer een overleg met Omgevingsdiensten over de af te geven ontheffingen. Waar worden die voor afgegeven en onder welke voorwaarden? Omgevingsdiensten kunnen ook betrokken worden bij het meedenken over de voorwaarden en hun kennis en ervaring delen over ondernemers die het minder nauw nemen met gestelde milieuregels. Denk hierbij aan de provinciale plannen en verordeningen waarin wordt vastgelegd hoe de provinciale ambities worden ingevuld. Zo kunnen we voorkomen dat de feitelijke beleidsafweging per vergunning wordt gedaan.
  - Omgevingsdienst:
    Zij kunnen de toetsing van de kwaliteit en herkomst van grondstoffen voor gebruik van alternatieve meststoffen controleren om daarmee de kwaliteit van het eindproduct en de omgevingsimpact te bewaken.

- In afwijking van artikel 2.14a eerste lid van het Activiteitenbesluit (verbod op verbranden afvalstoffen) mag biomassa wél verbrand worden. De uitzondering op deze regel is verpakkingshout. Volgens het LAP3 moet dit materiaal gerecycled worden. Deze regel staat het hoogwaardig inzetten van biogrondstoffen in de weg.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Regel een verbod op het verbranden van niet zwaar vervuilde biogrondstoffen, zodat deze grondstoffen hoogwaardiger ingezet kunnen worden.
  - Rijk/provincie:
    Vanuit de subsidieverlening zouden extra voorwaarden kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de houtsnippers, zoals via een keurmerk dat iets zegt over de (duurzame) herkomst van het materiaal.
  - Gemeente:
    Zorg voor een ambitieus gemeentelijk beleid op het gebied van duurzaamheid/circulaire economie. Dit beleid zou kunnen voorschrijven dat de houtsnippers voor een ander doeleinde in plaats van energieopwekking worden gebruikt.

- De Europese Commissie heeft voor een handvol afvalstoffen, zoals metalen en glas, criteria opgesteld waaraan een stof moet voldoen om het niet langer als afvalstof aan te merken. De stof krijgt dan de zogenaamde 'einde-afvalstatus'. Maar voor bermgras zijn (nog) geen criteria vastgesteld, waardoor de beoordeling ervan bij het bevoegd gezag in het kader van de VTH-taken ligt.

  Oplossingen
  - Rijk: Het geaccepteerde verwerkingsproces voor bermgras (afvalstof) is composteren en vergisten. Verbranden of elders toepassen van bermgras is niet toegestaan. Ruimere definitie van de term afvalstof kan een oplossing zijn.
  - Zorg voor Europese regelgeving en richtlijnen, waar landelijke regels en beleid nog belemmerend werken om circulaire bedrijfsvoering met een lage omgevingsimpact (milieu, gezondheid, veiligheid) mogelijk te maken.

> "Het probleem is dat er aan het woord afval een negatieve connotatie zit. Terwijl de enige betekenis is, is dat het vrijkomt bij een ander proces en niet beoogd geproduceerd is. Het zegt niks over of er maatregelen nodig zijn om milieueffecten te voorkomen."

Procesmatig (Organisatie en afstemming)

- Op locaties waar Bokashi is toegepast, wordt door toezichthouders niet gekeken naar de gebruikte (afval)stoffen tijdens het Bokashi-proces, maar ook niet naar waar de stoffen vandaan komen (inzicht in grondstoffenketen). Dit leidt tot mogelijke onzekerheden met betrekking tot kwaliteit van het eindproduct. Tijdens bedrijfsbezoeken kunnen collega´s geen toezicht houden op de kwaliteit van Bokashi en daarop handhaven. Reden: de provincie is bevoegd gezag in het kader van de toepassing van Bokashi, omdat deze wordt toegepast op basis van een ontheffing én over de kwaliteitsbewaking van Bokashi.

  Oplossingen
  - Provincie:
    Delegeer de bevoegdheid om toezicht en handhaving uit te voeren op de kwaliteit van Bokashi naar Omgevingsdiensten. Daarmee kunnen toezichthouders adequaat optreden en krijgen ze meer inzicht in de grondstofstromen die voor Bokashi worden ingezet.
  - Provincie:
    Zorg voor een goede afstemming vooraf met Omgevingsdienst als het gaat om het organiseren van een ontheffingsaanvraag voor toepassing van Bokashi. Wat ook mogelijk is: delegeer deze bevoegdheid naar de Omgevingsdienst.
  - Rijk:
    Zorg voor wettelijk geldende certificaten voor circulaire inzet van grondstoffen. Deze certificaten kunnen inzicht geven in de herkomst en in de kwaliteit van de grondstof. Dit kan milieurisico's voorkomen.
  - Omgevingsdienst:
    De Wet Milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geven Omgevingsdiensten de mogelijkheid om ketentoezicht toe te passen. Deze taak kan nog niet altijd worden opgepakt, vanwege onvoldoende financiële middelen en capaciteit. Om dit te regelen is afstemming met het bevoegd gezag nodig.

- Door ontoereikende kwaliteitsbewaking bij de inzet van biomassa is er onvoldoende zicht op de (grond)stoffen en onvoldoende zicht op de kwaliteit en toepasbaarheid van de (grond)stoffen.

Oplossingen

- Omgevingsdienst:
  De Omgevingsdienst kan meer toezicht oppakken door standaard te controleren op:
  - of biogrondstoffen en/of biomassa dat elders overblijft/vrijkomt of wordt ingezet;
  - ketentoezicht op vrijkomende grondstof en reststromen in regio;
  - kwaliteit grondstofstromen;
  - of de grondstoffen in de huidige staat ook elders toegepast kunnen worden (toepassing hoger op de Ladder van Lansink).
- Omgevingsdiensten:
  Breng de kwaliteiten van reststromen in kaart en registreer deze net als bodemgrondkwaliteit, zodat hierop toezicht kan plaatsvinden. Ook beleidsmatig biedt dit waardevolle informatie.
- Omgevingsdiensten:
  Adviseer het Rijk over kwaliteitscriteria voor biomassa zoals Bokashi, bermgras en houtsnippers.
- Rijk:
  Neem de kwaliteitscriteria voor Bokashi op in LAP4/CMP (Circulair Materialen Plan), de opvolger van LAP3.
- Provincie:
  De provincie voert kwaliteitsmetingen uit. Dit zou ook door Omgevingsdiensten gedaan kunnen worden, op het moment dat toezicht wordt gehouden. Het is belangrijk dat de rapportages van de kwaliteitsmetingen met Omgevingsdiensten worden gedeeld.

- De kennis over biogrondstoffen/biomassa en de betreffende regelgeving is niet bij alle collega's binnen Omgevingsdiensten aanwezig. Deze kennis ontbreekt ook bij veel bedrijven. De kennis is nodig om een goede invulling te geven aan circulaire bedrijfsprocessen bij inrichtingen. Het risico is dat er door gebrek aan kennis onverwachte problemen opduiken die kunnen leiden tot omgevingsschade
  (milieu, gezondheid, veiligheid).

  Oplossingen

  - Omgevingsdienst:
    Zet binnen ODNL breed in op kennisontwikkeling en het opdoen van ervaringen in circulair toezicht en handhaving. Daarvoor zijn de volgende stappen nodig:
    - Ontwikkel kwaliteitscriteria voor circulaire kennis en vaardigheden van VTH-collega's en leg deze vast.
    - Stel een programma van eisen en leerdoelen op om een gerichte modulaire cursus voor VTH-collega's te laten ontwikkelen.
    - Stel deze modulaire cursus CE voor alle VTH-collega's binnen de Omgevingsdiensten verplicht.

- In het kader van een circulaire casus zijn er ook afvalstoffen waarvan de feitelijke status niet geheel duidelijk is. Dit komt onder andere vanwege het feit dat voor een bepaalde toepassing een rechtsoordeel is afgegeven. Bij wijziging van de bestemming wordt het voor toezicht lastig om te bepalen of de stof een afvalstof betreft, of niet.

  Oplossingen

  - Rijk:
    Deel informatie over een wijziging in de bestemming van afvalstoffen met Omgevingsdienst NL.
  - Omgevingsdienst:
    Deel de informatie over wijzigingen van bestemming van afvalstoffen onderling op een efficiënte manier. En deel deze informatie over grondstofstromen verder binnen de ketens.
  - Omgevingsdienst:
    Start een lobby richting het Rijk: Voeg de resultaten van onderzoeken naar de kwaliteit van Bokashi toe aan LAP3 als minimumstandaard (wanneer aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan).
  - Provincie:
    Regel ontheffingen voor een stortverbod. De benadering van dergelijke ontheffingen verschillen per provincie. De Omgevingsdienst kan als kennishuis van de provincie dienen.

> “Die afvalstromen gaan niet vanzelf naar een hoogwaardige toepassing toe. Afval gaat altijd naar het laatste punt toe.”

Inhoudelijk

- In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van houtsnippers vaak te wensen overlaat. Ingenomen afvalstoffen worden niet inhoudelijk getoetst bij de melding van een biomassacentrale. Er wordt niet expliciet getoetst aan bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn afvalstoffen of LAP3. Ook hoeft een biomassacentrale geen AO-IC- en A&V-beleid te overleggen. Wel zou er vanuit de subsidieverlening extra voorwaarden kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van de houtsnippers, zoals via een keurmerk dat iets zegt over de (duurzame) herkomst van het materiaal. Meer sturing op goede kwaliteit houtsnippers verdient aandacht.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Stuur op een proces en een toolkit met kwaliteit via normen, steekproefsgewijs testen, toezicht/handhaving en daarnaast stimulering op goed gedrag.

- In de praktijk blijkt dat de meedenkende rol van de toezichthouder in de circulaire transitie een conflict kan opleveren met betrekking tot de handhavende rol.

  Oplossingen
  - Omgevingsdienst:
    Verzamel informatie over circulair registreren tijdens reguliere controles, zodat in een later stadium gestart kan worden met circulair toezicht.
  - Gemeenten/bevoegd gezag:
    Stem met de Omgevingsdienst af wat de handelswijze in dit spanningsveld moet zijn.
  - Rijk:
    Geef handvatten over de benadering van circulair toezicht. Denk hierbij aan de EML-maatregelenlijst voor energiecontroles. Deze lijsten hebben duidelijkheid verschaft in de aanpak van een, toen ander, ontgonnen gebied. We bevelen aan om zoiets ook te ontwikkelen op het gebied van circulaire economie.

1.2 Toelichting opzet Fase 2

In onderstaande tabel hebben we de resultaten opgenomen van de interviews die hebben plaatsgevonden met de drie bedrijven uit de casussen en de branchevereniging. In deze tabel zijn de resultaten gepresenteerd van onderwerpen die niet of beperkt in fase 1 naar voren zijn gekomen. Dus mogelijkheden en onmogelijkheden die al zijn gesignaleerd in fase 1, zijn niet meer opgenomen in de tabel. Deze informatie is per casus opgenomen in de bijlage.

	Brancheorganisatie	Verwerker Biomassa fase II	Pilot Bokashi fase II	Biomassa-centrale fase II
Beperkingen	Veel reststromen hebben negatieve waarde. Gaan niet vanzelf naar hoogwaardigere toepassing. Misbruik term pilot (rapporteren noodzakelijk, ook mislukkingen). Voor MKB zijn grote onderzoeken duur. Circulair is duurder dan fossiele opties.	Geen experimenteerruimte in de vergunning. Vergunningverleningsproces belemmert. Het verkrijgen van een vergunning kost veel tijd. Niet mogelijk in te springen op nieuwe technologie door 'lang' traject vergunning. Indruk niet vertrouwd te worden en alleen gecontroleerd te worden. Bokashi wordt tegengewerkt door compostverwerkers. Branchevereniging defensief en voorzichtig/conservatief. Lidmaatschap van branchevereniging vereist om compost keurmerk te krijgen. Grote bulk laagwaardige stromen, hightech technologie kan vaak niet met die stromen omgaan.	Proces is beperking voor toepassing.	Beëindiging van subsidie biomassa Ontbreken onderscheid hoogwaardige en laagwaardige houtige stromen in regelgeving biomassacentrales Op sommige locaties is geothermie niet mogelijk. Dan moeten andere opties zoals biomassa mogelijk zijn.

	Brancheorganisatie	Verwerker Biomassa fase II	Pilot Bokashi fase II	Biomassa-centrale fase II
Oplossingen	Schaalvergroting belangrijk voor kwaliteitsborging. Ruimte maken voor pilots vanuit bevoegde gezag i.s.m. Omgevingsdiensten (onder voorwaarden). Voorbewerking op regionaal niveau. Efficiënter om minder transport naar laatste opwerker te hebben. Indirecte maatschappelijke kosten en baten berekenen. Bijvoorbeeld CO2-waarde van compost indiceren. Compost is stabiel en heeft CO2-waarde van paar tientjes. Behoefte aan duiding wet- en regelgeving. BVOR in gat gesprongen dat ministerie laat liggen. Geen tot weinig informatie/voorlichting vanuit ministerie. Belang dat (landelijke) regels voor iedereen hetzelfde zijn. Geen verschillende interpretatie. Inzichtelijk maken wat de randvoorwaarden zijn om te investeren in innovaties. Afvaletiket is lastig, maar mooie basis om innovatie te laten ontstaan. Afvaletiket zorgt wel voor efficiëntie dat stromen naar vergunde instanties gaan. Voor hoogwaardige toepassing is samenwerking op ketenniveau cruciaal. Voor hoogwaardige toepassing vooraf sturing nodig.	Belastingsysteem herzien, minder belasting op hergebruik van grondstoffen.	Toepassing Bokashi scheelt veel vervoersbewegingen vergeleken met initiële situatie. Bokashi kan onder andere gemeenten/water-schappen veel geld besparen en levert ook milieuwinst op, doordat de stromen worden verwerkt op plaats van ontstaan en ook daar weer worden toegepast. Geen inkoop compost nodig.	Strengere milieueisen voor biomassacentrales. Verbranden laagwaardige biomassastromen. Niet alleen energie opwekken met biomassacentrale, maar ook eindproduct nuttig inzetten (warmte, CO2). Biomassa met laagwaardige stromen oplossing i.p.v. aardgas (energietransitie).
Nodig van Omgevingsdienst		Vertrouwen en mogelijkheden experimenteerruimte. Vaste contactpersonen vanuit OD, met onder andere kennis van lokale situatie. Flexibiliteit, dit moet mogelijk gemaakt worden door opdrachtgevers. OD ziet wel goede initiatieven maar moet toetsen op de vergunning.	Meer mandaat om te proberen Medewerkers Omgevingsdienst helpen zoeken naar circulaire oplossingen, maar dienst in algemeen wordt betwijfeld. Vooraf bepalen welke partijen betrokken dienen te worden.	Tijdige vergunningverlening Eenduidige informatie. Geen accountmanager (vast contactpersoon). Meedenken

1.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht

Na de interviews met ondernemers en de branchevereniging, hebben we om een reactie gevraagd aan de toezichthouders en vergunningverleners. Uit de opbrengst van de interviews blijkt dat de vergunningverleners en toezichthouders goed op de hoogte zijn van wat er speelt bij de biomassabranche. De collega's geven een aantal aanvullende oplossingen.

- Volgens de branchevereniging is schaalvergroting nodig om de kwaliteit van stromen te borgen. Vanwege belangen in de branche moet opgehaalde informatie in perspectief worden geplaatst. Kleinschaligheid kan zichzelf reguleren; denk bijvoorbeeld aan een vrijstellingsregeling voor plantenresten. Voor hoogwaardige circulariteit, bijvoorbeeld het halen van eiwitten uit GFT, kan schaalvergroting nodig zijn.

  Oplossingen
  — Provincie, gemeenten, Omgevingsdiensten:
  Zorg voor verdieping in materie door scholing, kennisbijeenkomsten en een circulair netwerk. Zorg er daarnaast voor dat medewerkers kunnen sturen in de circulaire gedachtegang bij dergelijke vraagstukken.

- Volgens de branchevereniging wordt opgehaalde (negatieve) kennis van pilots niet gedeeld. De pilots moeten aangemeld te worden bij de WUR, maar hier wordt niet strikt op ingangseisen toegezien. Een pilot hoeft niet getoetst te worden aan LAP 3 en hoeft daarom niet te voldoen aan de minimale standaard. Hoewel er een platform bestaat om kennis te delen over pilots, zijn veel vergunningverleners en handhavers hier niet mee bekend.

  Oplossingen
  — Rijk, provincie, gemeenten, Omgevingsdiensten:
  Deel kennis door middel van platfora, opleidingen en een circulair netwerk. Een autoriteit op dit gebied geeft duidelijkheid aan de branche en voorkomt dat gekleurde kennisdelingen ontstaan in de branche.

- Uit de branche komt naar voren dat er geen experimenteerruimte wordt ervaren in de vergunning. Op kleine schaal is het mogelijk om, tegen bepaalde randvoorwaarden, proefnemingen te doen. Deze proefneming moet expliciet aangevraagd worden, maar kan in de toekomst meer gepromoot worden vanuit de omgevingsdienst bij betrouwbare inrichtingen. Op dit moment is de tendens dat dit niet standaard wordt aangeboden en dat een bedrijf zichzelf moet bewijzen voordat deze optie wordt voorgesteld. Bij verwerking op grotere schaal moet de vergunning worden herzien. Dit proces kan langer duren en kan voor een middelgroot bedrijf een afweging zijn voor een investering.

  Oplossingen
  — Omgevingsdiensten:
  Neem proefnemingsmogelijkheden op in de vergunningen.
  — Omgevingsdiensten:
  Stel de conservatieve gedachtegang bij medewerkers tegenover experimenten, zoals proefnemingen, bij.
  — Omgevingsdiensten:
  Bied procesbegeleiding en verwachtingsmanagement aan de branche.

- De branchevereniging is in het kennisgat gesprongen dat het ministerie heeft laten ontstaan. Informatie vanuit de branche is gekleurd vanwege belangen.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Deel actief informatie en visie met Omgevingsdienst NL zodat kennis over biomassa niet vanuit de branche maar vanuit een onafhankelijke informatiebron komt.

> "Je moet juist blij zijn dat je met afval werkt want dan is het in ieder geval circulair."

1.4 Conclusie

Het antwoord op de onderzoeksvragen is een samenvatting van de conclusie.

Hoofdvraag:
Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht, als bij vergunningverlening?

De Omgevingsdiensten ervaren binnen het huidige VTH-instrumentarium beperkt ruimte om te sturen op circulaire economie. VTH-medewerkers beschikken over te weinig tijd en mogelijkheden om dingen te veranderen. De verandering komt namelijk vaak via een meerwerkopdracht. Ook hebben de meeste bedrijven een meldingsplicht en zijn dus niet vergunningsplichtig. Het activiteitenbesluit biedt zeer beperkt tot geen mogelijkheden om te sturen op circulaire bedrijfsvoering. Toch worden er in dit stuk oplossingen gegeven waar een Omgevingsdienst aan kan werken, desnoods met een aanvullende opdracht van de partners. Andere oplossingen voor problemen worden omschreven voor de niveaus rijk, provincies, Omgevingsdiensten en gemeenten en slechts in sommige gevallen is men afhankelijk van Europese regelgeving. Het VTH-kader biedt soms de mogelijkheid aan Omgevingsdiensten om stappen te nemen, maar kan dit niet alleen, aangezien veranderingen extra tijd kosten. En VTH-medewerkers geven aan dat ze hier niet veel van over hebben naast hun reguliere werk. Door een betere samenwerking en kennisdeling met andere overheidspartners zouden de VTH-medewerkers de juiste tools kunnen krijgen om CE mee te nemen in het reguliere werk. Door goede uitwisseling zouden de geconstateerde belemmeringen in de paragraaf Resultaten kunnen worden behandeld en zou het instrumentarium van VTH toereikend worden om circulair ondernemen te stimuleren.

Afgeleide vragen & antwoorden

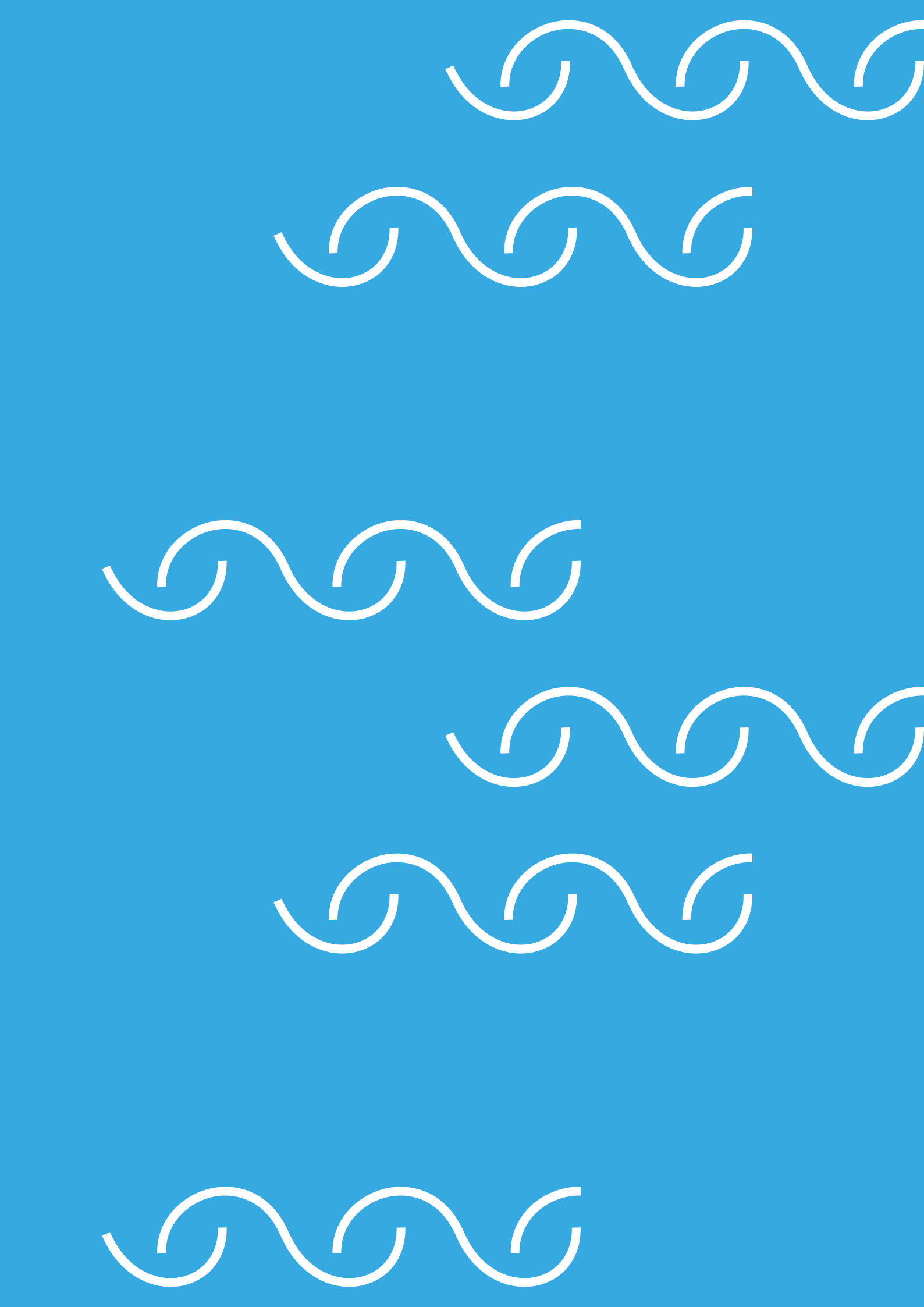
1. Welke ruimte biedt het VTH-kader aan de vergunningverlener om maximaal voorschriften op te nemen voor circulaire bedrijfsvoering bij oprichting en actualisatie van de vergunning?
   Vanuit fase I en fase II is geconstateerd dat de Omgevingsdienst in samenwerking met partners zoals provincie en gemeenten met betrekking tot procesbegeleiding en voorlichting een extra stap kan maken richting de circulaire economie. Vanuit vergunningverlening kunnen circulaire initiatieven gestimuleerd worden met proeftuinen, green deals et cetera. Dit kan op korte termijn resultaat geven. Het knelpunt is met name de sturing op een circulaire economie vanuit het VTH-kader. Er zijn handvatten nodig voor vergunningverlening om te sturen op hoogwaardige verwerking en op kwaliteitseisen van (afval)stromen om grote resultaten te boeken. Onderzoek, subsidies, certificaten en/of keurmerken en herzieningen in de wetgeving kunnen hier een bijdrage aan leveren, maar dit ligt buiten het VTH-kader van de Omgevingsdiensten.

2. Welke mogelijkheden en beperkingen voorzie je hierbij met de invoering van de Omgevingswet?
   De Omgevingswet vraagt een 'ja-mits-houding' in plaats van een 'nee-tenzij-houding'. Hoewel dit een andere mindset veronderstelt, is de afvalwetgeving gebaseerd op Europese wetgeving. De mogelijkheden zijn alsnog beperkt en invoering van de Omgevingswet zal niet direct invloed hebben op de omgang met afval en circulariteit.

3. Welke maximale ruimte biedt het VTH-kader aan de toezichthouder/handhaver om bedrijven te sturen en te houden aan circulair handelen?
   Vanuit toezicht is met name de signalerende functie van belang. Meedenken is vanuit de branche gewenst, maar kan een conflict opleveren met betrekking tot de handhavende rol. Het zou goed zijn hier meer concrete invulling aan te geven.

4. Is circulair ketentoezicht nodig of volstaat het huidige bedrijfsgerichte toezicht om transparantie in grondstofstromen te realiseren?
   Ketentoezicht biedt in deze branche wel een oplossing om grondstromen en de kwaliteit hiervan beter in beeld te krijgen. Zo kan ketentoezicht onderdeel gemaakt worden van de controles bij dergelijke inrichtingen die deze stoffen toepassen. In deze situatie is de toezichthouder verant-

woordelijk om na te gaan waar de toegepaste stoffen vandaan komen en wat de kwaliteit van deze stoffen is. De Wet Milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geven Omgevingsdiensten de mogelijkheid om ketentoezicht toe te passen. Het kost veel tijd om de hele keten te controleren. Het is daarom misschien praktischer om te beginnen met controles op basis van steekproeven.



2

Thema Agrarisch

(ODNHN)

De ODNHN heeft vier verschillende casussen onderzocht met het thema Agrarisch. Binnen deze casus zijn vier agrarische bedrijven circulair doorgelicht via deskresearch. Het gaat om bedrijven in de vollegrondteelt, bollenteelt, veeteelt en glastuinbouw.

Probleemstelling

Bedrijven die mee willen gaan in toekomstbestendig milieuvriendelijk ondernemen, komen in de agrarische sector uit bij kringlooplandbouw en regeneratieve bedrijfsvoering. Het sluiten van eigen kringlopen op energie, water en biogrondstoffen heeft prioriteit. De vraag naar biogrondstoffen neemt in Nederland en daarbuiten toe. De druk op het inzetten van biogrondstoffen buiten de eigen bedrijfsvoering van agrarische ondernemers wordt af en toe al gevoeld. Veel agrarische ondernemers willen hun eigen bedrijfsvoering circulair maken. Dit willen ze binnen de eigen onderneming of binnen een klein collectief, samen met collega-ondernemers in de regio. Een onderdeel daarvan is het uitwisselen en het gebruik maken van elkaars biogrondstoffen (inclusief organische mest). De huidige wetgeving biedt daarvoor geen ruimte, tenzij een project een pilot is en onder de proeftuinen valt.

We kijken naar vier verschillende sectoren binnen de agrarische sector. Dat doen we om inzicht te krijgen of de problematiek bij deze sectoren vergelijkbaar is. Is er een gemene deler waarop we als Omgevingsdienst op in kunnen inspelen? De bedrijven die zijn verkend op circulariteit binnen dit onderzoek zijn:

1. Bloembollenteler en broeierij voor tulpen, Zwaagdijk - Melding Activiteitenbesluit.
2. Melkveehouder in emissiearme stal (290 runderen), Middenmeer – MER Beoordeling en Vu (milieuvergunning).
3. Paprikateelt onder glas, Wervershoof – Melding Activiteitenbesluit.
4. Akkerbouw o.a. pootaardappelen, Anna Paulowna – Melding Activiteitenbesluit.

2.1 Resultaten & oplossingen Fase 1

De ruimte binnen het huidige VTH-instrumentarium wordt in de praktijk als beperkt ervaren door de Omgevingsdiensten om te sturen op circulaire bedrijfsvoering en circulaire ketens. De oplossingen geven de niveaus rijk, provincies, Omgevingsdiensten en gemeenten aan, slechts in sommige gevallen zijn overheden afhankelijk van Europese regelgeving. Betere kennisdeling en samenwerking lijkt een eerste noodzakelijke stap. In de paragraaf Resultaten zijn bij de geconstateerde belemmeringen hebben we ideeën voor mogelijke oplossingen aangegeven. Met deze oplossingen verwachten we dat het instrumentarium van VTH toereikend wordt voor circulair ondernemen. Daarnaast hebben we aangegeven wie voor de oplossing aan zet is om de belemmering weg te nemen. Een opsomming van de aanbevelingen geven we niet opnieuw bij de conclusie.

Proces (organisatie & afstemming)

- Wat de Omgevingsdienst mist, is een praktische vertaling van de visie op de kringlooplandbouw en regeneratieve landbouw van het Rijk en de provincie en kaders om daar uitvoering aan te geven. Die kaders kunnen een basis zijn om toekomstbestendige input op omgevingsplannen te geven en daarmee omgevingsvergunningen te verlenen op het inzetten van biogrondstoffen/biomassa in de regio's. Die kaders zijn ook nodig om handvatten te geven aan toezicht en handhaving zodat agrarische ondernemers kunnen blijven werken aan milieuvriendelijke bedrijfsprocessen. Uiteraard met ruimte om innovaties toe te kunnen staan als deze een positieve milieu-impact hebben, zodat Omgevingsdiensten deze initiatieven kunnen vergunnen of toestaan binnen het Activiteitenbesluit.

  Oplossingen
  - Provincie:
    De provincie kan de regie nemen om samen met Omgevingsdiensten, gemeenten en stakeholders invulling te geven aan de kaders voor kringlooplandbouw. Op deze manier leren we samen wat we in de gemeentelijke omgevingsplannen moeten regelen, wat we in de omgevingsvergunningen moeten meenemen en waar we samen stimulerend optreden.
  - Rijk:
    Wanneer het Rijk ODNL actief informeert welke partijen in een regio/provincie meedoen aan proeftuinen, dan is duidelijk welke ondernemers mogen afwijken van de huidige regelgeving. Omgekeerd is het handig voor Omgevingsdiensten om ondernemers aan te kunnen laten haken bij bepaalde proeftuinen (of green deals) zodat circulaire innovatie en bedrijfsvoering toch mogelijk wordt.

- Processtappen waarop toezicht op dit moment wel of niet plaatsvindt:

  a. Bij toezicht wordt beoordeeld welke afvalstoffen vrijkomen en waar deze naartoe worden afgevoerd. Afhankelijk van de soort afvalstof wordt ook de locatie van opslag beoordeeld. Een eerste check wordt via beschikbare datasystemen als LMA gedaan. De informatie vanuit LMA is beperkt.
  b. Tijdens de controle wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de bedrijfsvoering. Om dit inzicht te krijgen, wordt beoordeeld welke grondstoffen worden gebruikt. Niet alle grondstoffen zijn hiervoor relevant.
  c. De herkomst van grondstoffen is op dit moment geen bespreekpunt tijdens de toezichtcontroles bij agrarische inrichtingen.
  d. De milieu-impact van de grondstoffen die worden gebruikt, wordt niet beoordeeld bij controle.
  e. Voor zover bekend, zijn er geen juridische mogelijkheden binnen de huidige wet- en regelgeving voor ketentoezicht op grondstoffen en afvalstoffen bij agrarische inrichtingen.
  f. Wie de afvalstoffen inzamelt wordt gecontroleerd. Dit wordt gecontroleerd aan de hand van de begeleidingsformulieren.

  Oplossingen
  - Provincie en gemeenten:
    Geef de Omgevingsdienst opdracht om bij toezicht de herkomst van grondstoffen te controleren en te bespreken met de ondernemer. Zorg ook voor een ketencheck vanuit een daarvoor ontwikkeld dashboard. Dit geldt ook voor de reststromen en de uitgaande stromen.
  - Omgevingsdienst:
    De Omgevingsdienst werkt structureel samen met toezichthouders van branches en met toezichthouders van stortplaatsen of afval-

verwerkers. Om kennis en ervaring te delen en samen slim en snel te kunnen schakelen is integraal provinciaal overleg nodig. Het doel is om negatieve omgevingsimpact te voorkomen of te minimaliseren.
— Omgevingsdienst:
Registreer grondstoffengebruik, reststromen en afvalstromen in volumes in bedrijfsbezoekverslagen.

- Wat de meest hoogwaardige manier van ontdoen van afval(stoffen) is, wordt niet beoordeeld. Er wordt wel beoordeeld of de inzamelaar wettelijk bevoegd is de desbetreffende afvalstof in te mogen zamelen.

Oplossingen
— Omgevingsdienst:
Om een hoogwaardige manier van inzet van grondstoffen te realiseren, is het nodig om de kwaliteit daarvan te weten. Op basis van de kwaliteit van biogrondstoffen kan de ladder van circulariteit worden ingezet. Denk aan toepassingen voor papier, isolatiemateriaal, verpakkingen, medicijnen, veevoer, bodemverbeteraar, brandstof, et cetera. Inzet van biogrondstoffen voor bodemverbetering op eigen erf is circulair het meest wenselijk. Op basis van hoogwaardige verwerking van biogrondstoffen of restmateriaal, is het wenselijk dat de Omgevingsdienst (namens het bevoegd gezag) dit voor de ondernemers mogelijk kan maken.
— Omgevingsdienst:
We kunnen inzicht in kwaliteit van grondstofstromen registreren en deze informatie koppelen aan beleidsmakers bij de provincie en gemeenten. Samen met de provincie kunnen we een lijn uitzetten om grondstoffen hoogwaardig in te zetten in regionale en lokale kringloopketens. Zo geven we vanuit de praktijk invulling aan de beleidskaders.
— Provincie, Omgevingsdienst en gemeenten kunnen samen oefenen en toetsen in welke mate het omgevingsplan en de omgevingsvergunning hiervoor inzetbaar zijn.

Regelgeving

- De Omgevingsdienst beoordeelt alleen wat voor activiteiten in een agrarische inrichting (artikel 1 Wet milieubeheer) plaatsvinden. Wat er buiten de inrichtingsgrenzen (bijvoorbeeld een akker) gebeurt en met wat de omgevingsimpact is, kan en mag de Omgevingsdienst niet beoordelen. De bedrijfsvoering van een agrarische ondernemer vindt voor een groot deel binnen de bebouwde inrichting plaats.

Oplossingen
— De bedrijfsvoering van een agrarische ondernemer zou in het geheel (inrichting, akkers, grasland, etc.) bekeken en beoordeeld moeten worden. Hiervoor is structurele en nauwe samenwerking tussen de instanties nodig en/of het overdragen van bevoegdheden.
— Rijk:
Het Rijk kan samenwerking tussen instanties organiseren of zelfs afdwingen. Het is politiek gezien een zeer gevoelig punt, maar het kan zeker bijdragen aan een effectieve oplossing. Het Rijk kan het bevoegd gezag voor de toezicht en handhaving op de meststoffenwet overdragen aan Omgevingsdiensten. Op dit moment is de NVWA het bevoegd gezag voor de Meststoffenwet. Voor het beoordelen van het gebruik van dierlijke meststoffen of kunstmeststoffen op landbouwgronden ontbreekt een wettelijk kader voor Omgevingsdiensten.
— Omgevingsdienst:
Hier ligt een politieke gevoeligheid. Toch noemen we voor de volledigheid deze oplossing. Het kunnen toezien op de meststoffenwet (of daarvan beargumenteerd afwijken) bij biologische kringlooplandbouw en regeneratieve landbouw, kan de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komen. Samen met provincie en gemeenten kunnen hiervoor voorwaarden in omgevingsplannen, -verordeningen en –vergunningen worden opgenomen. Op die manier kunnen overheden en bedrijfsleven in de regio's beter samenwerken aan een gezonde circulaire sector.

- De Omgevingsdienst heeft geen wettelijke mogelijkheden om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren. Ook heeft de Omgevingsdienst geen actuele kennis in huis over de effecten die gewasbeschermingsmidde-

len veroorzaken in de omgeving. Er is geen nulmeting beschikbaar en er vindt geen monitoring plaats. Dit heeft ook te maken met het feit dat de bevoegdheid om te controleren op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij een andere organisatie ligt. Hier ligt een grote uitdaging om informatie te delen en als één overheid proactief samen te werken. Wel controleert de Omgevingsdienst of gewasbeschermingsmiddelen en biociden volgens PGS-richtlijnen* zijn opgeslagen en of de hoeveelheden in de opslag niet worden overtreden.

* Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen: de publicatiereeks is een handreiking voor bedrijven die gevaarlijke stoffen produceren, transporteren, opslaan of gebruiken en voor overheden die zijn belast met het toezicht op en de vergunningverlening aan deze bedrijven.

Oplossingen

— Rijk:
De controle (en het bemonsteren) en handhaving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en de impact daarvan op bodemkwaliteit en omgeving, is een specialistische taak die bij het NVWA ligt. De toelating van de gewasbeschermingsmiddelen ligt bij het CTBG. Als de NVWA en Omgevingsdiensten samenwerken en gebruik maken van elkaars data, kan dat een mooie verbeterslag zijn. Het Rijk kan kijken op welke manier de Omgevingsdiensten samen met gemeenten en provincie beter integraal kunnen sturen op de bodemkwaliteit, de kwaliteit van de omgeving, de gewassen en de uitspoeling naar het water. Door integraal te kijken naar de kwaliteit, kan de Omgevingsdienst dit ook terugkoppelen naar gemeenten en provincie. Zo kunnen zij met die data sturen op een circulaire gezonde, veilige en schone omgeving, door een vertaling van de data te maken om op te nemen in omgevingswetproducten.

— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst kan in samenwerking met het Rijk en de provincie sturen op kringlooplandbouw en biologische teelt door deze agrarische bedrijven ontheffing op bepaalde regelgeving te verlenen. Dan zit de huidige regelgeving hun bedrijfsvoering met lage milieu-impact niet in de weg.

- De Omgevingsdienst heeft geen bevoegdheid om te beoordelen of bedrijven al dan niet gecertificeerde compost aanwenden als grondverbeteraar voor hun agrarische productieland.

- Het gebruik van potgrond is niet duurzaam en wordt langzamerhand vervangen door alternatieve substraten. Vanuit de wetgeving zijn er nog geen mogelijkheden om milieuvriendelijke substraten voor agrarische bedrijfsvoering in te zetten. Omgevingsdiensten willen ruimte hebben om dit per situatie mogelijk te kunnen maken voor ondernemers die aantoonbaar een positieve milieu-impact kunnen aantonen.

Oplossingen

— Rijk:
Pas de wetgeving aan voor het gebruik van milieuvriendelijke substraten voor agrarische bedrijfsvoering. Voorwaarde is dat de alternatieven vrij zijn van chemicaliën, toxines en microplastics. Daarmee wordt het mogelijk voor Omgevingsdiensten om ontwikkelingen die een positieve invloed hebben op de omgeving doorgang te laten vinden. Daarmee dragen we bij aan een vruchtbare voedingsbodem.

— Provincie:
Organiseer structurele samenwerking met de Omgevingsdiensten op toezichtniveau. Dit met als doel de kwaliteit van compostmetingen te delen en de aanpak voor toezicht en handhaving daarop op bedrijfsniveau of kringloopniveau of ketenniveau af te stemmen. De provincie kan ook overwegen om kwaliteitscontrole op compost door Omgevingsdiensten uit te laten voeren.

— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst gaat zich toeleggen op kennisverwerving over de kwaliteit van composteren en het (laten) onderzoeken van milieu-impact van alternatieve substraten. Dit met als doel circulaire ondernemers te stimuleren om milieuvriendelijke bedrijfsmatige keuzes te maken, die binnen de (aangepaste) wetgeving uitgevoerd kunnen worden.

- De provincie stuurt op kringlooplandbouw en regeneratieve bedrijfsvoering in de agrarische sector. Daar worden de komende periode kaders voor ontwikkeld met gemeenten om deze in omgevingswetproducten te verankeren. Het gaat er ook om wat in de omgevingsvergunning en verordening wordt opgenomen. De huidige wetgeving (LAP3 en meststoffenwetgeving) stagneert op dit moment de ontwikkeling van kringlooplandbouw. De kringlooplandbouw is gebaseerd op wisselteelt en het gebruik maken van elkaars grond. In

de wisselteelt draait de veehouder mee, zodat organisch mest (van dood naar levend materiaal) als natuurlijke bodemverbeteraar onderdeel wordt van de agrarische keten.

Oplossingen

- Rijk:
  Maak het uitrijden van organische mest op het land als onderdeel van circulaire kringlooplandbouw en regeneratieve bedrijfsvoering mogelijk via de Meststoffenwet. En geef Omgevingsdiensten de bevoegdheid om toezicht en handhaving in te zetten om te sturen op de kwaliteit van organische mest, en daarmee bij te dragen aan het terugdringen van stikstof en het stimuleren van een betere bodemkwaliteit en meer biodiversiteit. De samenhang met de bodemwetgeving en de natuurwetgeving zijn binnen de Omgevingsdienst nu al goed te combineren. Meer aanpak voor de agrarische sector vergroot het flexibele vermogen van de Omgevingsdienst om circulaire innovatie met positieve milieu-impact mogelijk te maken. De versplintering in bevoegdheden en het integrale denken is wat de sector mist aan de kant van de overheid. Kunstmeststoffen worden gemaakt vanuit synthetische stoffen en passen daarom niet in het principe van de kringlooplandbouw, dat als doel heeft het bodemleven en de bodemkwaliteit te verbeteren. Kunstmest heeft een negatieve werking op het bodemleven en de bodemkwaliteit.
- Rijk:
  Sta het inzetten van organische mest, compost en Bokashi toe in de wetgeving en zorg voor een uitfasering van het gebruik van kunstmest. Kwetsbare gebieden kunnen lokaal of provinciaal beschermd worden door omgevingswaarden vast te leggen in omgevingsplannen.
- Provincie:
  Stuur in het omgevingsplan (en andere omgevingsinstrumenten) op het terugdringen van kunstmest en het voorschrijven van bepaalde kwaliteit organische mest om de bodemkwaliteit, bodemleven en biodiversiteit te herstellen. Vooral in de omgeving van kwetsbare natuurgebieden ligt er een prioriteit.
- Rijk:
  Sta in de wetgeving toe dat agrarische ondernemers zelf mest kunnen opwaarderen en gebruiken voor de eigen kringlooplandbouw,

> “Het internationale aspect wordt gemist in de circulaire transitie (nota). Het gaat altijd om concurrentiepositie en waar zit de economie in de nota (doorgerekend tot het inkomen van de boer). ”

of dat ze dit binnen een collectief van samenwerkende agrarische ondernemers oppakken.
- Omgevingsdienst:
  De Omgevingsdienst kan de kwaliteit en herkomst van de mest controleren, net als het inzetten van andere organische grondstoffen voor een lokale of regionale kringloop. Grootschalige organische kringlopen (op nationaal, Europees en internationaal niveau), kunnen via Omgevingsdienst NL lopen in samenwerking met het Rijk.
- Gemeente:
  De gemeente zou met de Omgevingswet mogelijkheden krijgen in het omgevingsplan. Zo kunnen ze geringere afstandeisen tot geurgevoelige objecten stellen, afhankelijk van het staltype en de wijze van het houden van melkvee. Hierdoor zou net als in het Besluit emissiearme huisvesting een versoepeling van regels opgevoerd kunnen worden voor de biologische/regeneratieve melkveehouderijen.
- Provincie:
  De provincie wil de milieuwaarden (stikstof, fosfaat, nitraat, etc.) in omgevingswetproducten kwantificeren, zodat daarop gestuurd kan worden via VTH van Omgevingsdiensten. Een nulmeting van de aanwezigheid is wenselijk. Daarop kan de provincie met input vanuit toezicht en handhaving bij Omgevingsdiensten haar beleid bijsturen. Ditzelfde geldt ook voor gemeenten. Sturen op fosfaatkringloop is nodig om schaarste te verminderen.
- Omgevingsdienst:
  De Omgevingsdienst kan vanuit VTH data verzamelen en beschikbaar stellen (via een dashboard) op de genoemde milieuwaarden om provincie, rijk en gemeenten te bedienen met relevante inzichten voor onder andere beleidsmatige sturing.
- Provincie:
  De provincie wil kunnen toezien en sturen op de bereikbaarheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van kritieke grondstoffen (waaronder fosfaat) in de regionale kringlopen en ketens. De wetgeving op basis van fosfaatemissie ligt volledig bij de Rijksoverheid, waardoor gemeenten en provincies (en dus de Omgevingsdiensten) hier niet direct sturing op kunnen uitoefenen.

- De gemeente (en daarmee de Omgevingsdienst) heeft op dit moment geen bevoegdheid om het gebruik van voldoende ruwvoer te stimuleren en het krachtvoer, als bron van stikstof, te reduceren. Krachtvoer behoort niet tot het natuurlijke dieet van vee.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Het Rijk kan de grondgebondenheid waarborgen in de wetgeving en hiermee sturen op een gezond dierendieet. Dit doet recht aan het agrarische ondernemerschap dat past bij kringlooplandbouw en regeneratieve bedrijfsvoering.

- Volgens de meldingsplicht van het Activiteitenbesluit moeten onder andere gegevens over de aard en omvang van de activiteiten en processen in de inrichting worden gemeld. Het voorzien van informatie over het gebruik van grondstoffen, reststromen en afvalstromen is hierin niet specifiek opgenomen.

- Volgens artikel 1.15 van het Activiteitenbesluit kan de gemeente aan het bedrijf vragen om alle gegevens te verstrekken over stoffen en preparaten en producten waarin stoffen of preparaten zijn verwerkt.

- Onder de zorgplicht valt onder andere een doelmatig beheer van afvalwater (voor zover niet uitputtend geregeld in afdeling 2.5) en afvalstoffen. In het besluit ontbreekt een zorgplicht op een doelmatig beheer van grondstoffen.

- De omgevingsvergunning/het Activiteitenbesluit bepaalt wat er per locatie is toegestaan. Voor telers die reststromen duurzamer in willen gaan zetten, is een aanpassing van de omgevingsvergunning of van de melding Activiteitenbesluit nodig.

- Als het product buiten het bedrijf wordt verwerkt, dan kunnen reststromen namelijk als afval worden gezien. De verwerker krijgt mogelijk de status ‘afvalverwerker’ waardoor aanpassing van zijn omgevingsvergunning/ melding Activiteitenbesluit nodig is. Eventueel kan de status ‘afvalverwerker’ vermeden worden als onderbouwd wordt dat de reststroom een duidelijke bestemming krijgt. Die afvalstatus werkt vertragend en belemmerend.

Oplossingen

— Rijk:
Het Rijk kan een omgekeerde regeling maken door een reststroom pas als afval te bestempelen als na gedegen onderzoek blijkt dat een reststroom afval is en daarmee verbrand kan worden.
— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst moet alert zijn op welke grondstoffen nu al ingezet kunnen worden in de kringloop en de ruimte nemen om de afvalstatus om te zetten naar grondstof.
— Provincie en Omgevingsdienst:
Zij zouden provinciaal de bevoegdheid moeten hebben om afval en reststoffen die opnieuw in te zetten in productieprocessen, dit kunnen voorschrijven in vergunningen, wellicht in omgevingsplannen, etc. Dit draagt bij aan het doel om de inzet van secundaire grondstoffen te vergroten. Door dit decentraal te organiseren en te controleren, geef je ruimte aan ondernemers en ketens die het echt goed willen doen. Daarmee doen we meer een beroep op de kennis van bedrijven om gegrond af te wijken van generieke regels. De procedures om gegrond af te wijken kunnen vast eenvoudiger.
— Gemeenten:
Gemeenten moeten willen inzetten op het actualiseren van de vergunningen/melding. Daarvoor zijn middelen nodig.
— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst heeft bevoegdheid of een goede samenwerking met de gemeente nodig om gemengde bedrijfsvoering van agrarische ondernemers mogelijk te maken. Goede biologische mest is relatief schaars, daarom zijn samenwerkingsverbanden of het inrichten van gemengde bedrijven nodig.

- De bollennetten in de agrarische sector zorgen voor een grote afvalstroom. Deze netten kunnen na herstel weer opnieuw ingezet worden. Er zijn enkele bollentelers die de netten hergebruiken.

Oplossingen

— Toezichthouders hebben handvatten nodig om te kunnen sturen op het hergebruik en de reparatie van netten om de wegwerpcultuur te doorbreken. Als je netten langer moet gebruiken, zorg je waarschijnlijk ook voor een betere kwaliteit. Kunststof netten laten microplastics achter. Omgevingsdiensten zouden meer mogelijkheden moeten hebben om op te treden tegen vervuiling van de omgeving door microplastics die in de bodem en het (grond)water komen en daarmee in de voedselketen. Hiervoor is Europese en landelijke regelgeving nodig.

> “Geef ons lokaal meer experimenteerruimte.”

Inhoudelijk

Toezichthouders hebben via de agrarische ondernemers weet van de volgende innovaties:

- Paprikatelers die willen telen volgens de principes van de circulaire (biobased) economie lopen tegen wetgeving aan om af te wijken van natuurlijke bestrijdingsmethodes. Er is behoefte aan meer onderzoek (bijvoorbeeld door testen) naar verschillende natuurlijke bestrijding en preventie om schimmels te voorkomen.

Oplossingen

— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst zou meer ruimte willen geven aan ondernemers die serieus werk maken van het testen en onderzoeken naar alternatieven voor chemische bestrijding. Dit kan bijvoorbeeld via proeftuinen of green deals.

- Paprikatelers kunnen samenwerken om reststromen van plantmateriaal beter te benutten, waarbij stengels (vezels) worden verwerkt tot bijvoorbeeld verpakkingsmateriaal. Daarmee willen ze hun eigen paprika’s verpakken. De huidige afvalwetgeving en de voedsel- en warenwetgeving werken hier belemmerend.

Oplossingen

— Omgevingsdienst:
De Omgevingsdienst zou meer ruimte willen geven aan ondernemers die eigen biogrondstoffen willen inzetten om eigen verpakkingen te maken. Dit kan bijvoorbeeld via proeftuinen of green deals.

2.2 Toelichting opzet Fase 2

In onderstaande tabel hebben we de resultaten opgenomen van de interviews die hebben plaatsgevonden met de vier bedrijven uit de casussen en de branchevereniging. In deze tabel zijn de resultaten gepresenteerd van onderwerpen die niet, of beperkt in fase 1 naar voren zijn gekomen. Dus mogelijkheden en onmogelijkheden die al zijn gesignaleerd in fase 1 zijn niet meer opgenomen in de tabel. Deze informatie is per casus opgenomen in de bijlage.

	Brancheorganisatie	Melkveehouderij fase II	Pootaardappelteler fase II	Tomatenkweker fase II	Tulpenkweker fase II
Beperkingen	Concurrentiepositie van boeren t.o.v. buitenland. Verdienmodel is niet uitgewerkt in circulaire ambities. Er worden geen integrale oplossingen aangeboden maar er is slecht focus op één aspect.	Samenwerking veehouderij met akkerbouw (kringlooplandbouw/ regeneratieve bedrijfsvoering) beperkt door mestbeleid. Regelgeving beperkt door label 'organische mest'. Alles wat dit label heeft, moet afgevoerd worden. Besluit nemen of bijv. opbrengst mono-vergister ook als kunstmestvervangers gebruikt mag worden.	Praktische beperkingen van organische bestrijdingsmiddelen→ meer schurft. Daardoor minder afzet dus toch weer terug op traditionele bestrijding. Macht van bijv. supermarkt die de consumentenprijzen bepalen en de marges voor agrarische ondernemers.	Van afvalstromen tomaten is op een bepaalde manier karton te maken. Kweker heeft geen tijd om het uit te zoeken. Schijnt complex te zijn. Door corona minder financiële middelen. Organische mest toepassen is niet toegestaan. Wel wenselijk voor kringloop.	Net dat wordt toegepast bij tulpen op het land; ondernet wordt hergebruikt. Bovennet door beschadigingen niet herbruikbaar en wordt door leverancier gerecycled voor andere toepassingen. Composteerde vroeger zelf broeiafval. Specialistisch werk om tot goede compost te komen. Vergisten van afval is makkelijker.

	Brancheorganisatie	Melkveehouderij fase II	Pootaardappelteler fase II	Tomatenkweker fase II	Tulpenkweker fase II
Oplossingen	Verdienmodellen; waar wordt de boer beloond t.o.v. internationale markt? Dit kan uitgedrukt worden in reductie van CO2, Stikstof, etc. En het toenemen van mineralen, biodiversiteit en bodemleven. Dat zou fiscale voordelen op moeten leveren. Minder terughoudendheid met nieuwe technieken in plantaardige sectoren (bijv. genetisch manipulatie) Stimuleren van voorlopers i.p.v. opleggen.	Divers aanbod van verschillende agrarisch sectoren bevordert kringloop. Locatie van Melkveehouderij is gunstig i.s.m. akkerbouw. Grondruilplaatsing. Technische oplossingen voor problemen i.p.v. regulering (denk bijv. halvering veestapel). Verdienmodel (of besparing of het moet iets opleveren) Nieuw mestbeleid gaat voorbij aan melkveehouder met weinig grond die samenwerking aangaat met bijv. akkerbouw. Regelgeving moet meer mogelijk maken bij duurzame innovaties.	Verandering het beste via de marktwerking. Fosfaat uit kippenmest/riool halen. Niet verbranden	Proeven voor composteerbaar touw voor teelt stimuleren, hiermee (micro)plastic reduceren. Telersvereniging is aan het experimenteren met maken van karton van plantenresten. Deze initiatieven stimuleren. Experimenten voor toepassing plantenresten bij telersvereniging onderbrengen (constant product ter beschikking). Vruchten die niet goed genoeg zijn, gaan naar biovergister. Plaatsen van biovergisters op erven moet je niet willen (stank, efficiëntie).	
Nodig van Omgevingsdienst		Heeft niet zozeer te maken met de Omgevingsdienst. Landelijke oplossingen zodat veehouders meer kansen krijgen om circulair te ondernemen (kringlooplandbouw/ regeneratieve bedrijfsvoering). Loopt niet direct tegen problemen aan met regelgeving. License to produce. Vertrouwen in overheid kan beter.	Visie. Lange termijn denken en integraal aspecten oppakken. Door het gebrek aan visie is het onmogelijk om een bedrijfsplan hierop aan te passen. Meedenken en vertrouwen versus de controlerende rol.	Goede ervaring met OD.	Goede ervaringen met de OD. Verneemt van collega-bedrijven lange vergunningprocedures.

2.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht

Na de interviews met ondernemers en de branchevereniging, hebben we om een reactie gevraagd aan de toezichthouders en vergunningverleners. Uit de opbrengst van de interviews blijkt dat de vergunningverleners en toezichthouders goed op de hoogte zijn van wat er speelt bij de agrarische ondernemers. De collega's geven een aantal aanvullende oplossingen.

Oplossingen

- Omgevingsdienst:
  De toezichthouder kan wijzen op fiscale regelingen voor agrarische ondernemers en zo de CE stimuleren. Dit is vergelijkbaar met wat een energietoezichthouder doet.
- Omgevingsdienst:
  Het toestaan van het scheiden van mineralen uit organische mest biedt mogelijkheden voor toepassingen in gietwater in bijvoorbeeld de glastuinbouw. Dit als vervanging voor kunstmest. Het Rijk kan hiervoor de Omgevingsdienst bevoegdheid geven.
- Rijk:
  Het Rijk kan de regels aanscherpen om krachtvoer aan banden te leggen. Er spelen grote belangen bij veevoerbedrijven. Dit houdt het gebruik van krachtvoer in de agrarische sector in stand.
- Omgevingsdienst:
  Een vast contactpersoon bij vergunning is een oplossing, bij toezicht niet. Dit in verband met bedrijfsblindheid. Het wisselen van toezichthouders is aan te bevelen (bijvoorbeeld om de twee jaar wisselen).
- Omgevingsdienst:
  Trek meerdere medewerkers binnen de Omgevingsdienst met dezelfde expertise aan en/of leid ze op (bijvoorbeeld voor de glastuinbouw).
- Provincie:
  Bij biovergisters is het wachten op ongelukken, er is namelijk een gebrek aan controle op wat er in biovergister en monovergister gaat. De Omgevingsdienst wil beter samenwerken op dit punt. De provincie kan bevoegdheid voor toezicht bij Omgevingsdienst neerleggen.
- Omgevingsdienst:
  De Omgevingswet vraagt een 'ja, mits-houding' in plaats van een 'nee, tenzij'. De toezichthouder moet in de rol blijven en kunnen handhaven wanneer dat nodig is.
- Omgevingsdienst:
  Zorg dat we op het gebied van innovatie meer kunnen betekenen voor milieubewuste (circulaire) ondernemers, bijvoorbeeld via proeftuinen en green deals.

2.4 Conclusie

Het antwoord op de onderzoeksvragen is een samenvatting van de conclusie.
Hoofdvraag:
Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht, als bij vergunningverlening?

De Omgevingsdiensten ervaren binnen het huidige VTH-instrumentarium beperkt ruimte om te sturen op circulaire economie. VTH-medewerkers beschikken over te weinig tijd en mogelijkheden om dingen te veranderen. De verandering komt namelijk vaak via een meerwerkopdracht. Ook hebben de meeste bedrijven een meldingsplicht en zijn dus niet vergunningsplichtig. Het Activiteitenbesluit biedt zeer beperkt tot geen mogelijkheden om te sturen op circulaire bedrijfsvoering. Toch worden er in dit stuk oplossingen gegeven waar een Omgevingsdienst aan kan werken, desnoods met een aanvullende opdracht van de partners. Andere oplossingen voor problemen worden omschreven voor de niveaus rijk, provincies, Omgevingsdiensten en gemeenten en slechts in sommige gevallen is men afhankelijk van Europese regelgeving. Het VTH-kader biedt soms de mogelijkheid aan Omgevingsdiensten om stappen te nemen, maar kan dit niet alleen, aangezien veranderingen extra tijd kosten. En VTH-medewerkers geven aan dat ze hier niet veel van over hebben naast hun reguliere werk. Door een betere samenwerking en kennisdeling met andere overheidspartners zouden de VTH-medewerkers de juiste tools kunnen krijgen om CE mee te nemen in het reguliere werk. Door goede uitwisseling zouden de geconstateerde belemmeringen in de paragraaf Resultaten kunnen worden behandeld en zou het instrumentarium van VTH toereikend worden om circulair ondernemen te stimuleren.

Afgeleide vragen & antwoorden

1. Welke ruimte biedt het VTH-kader aan de vergunningverlener om maximaal voorschriften op te nemen voor circulaire bedrijfsvoering bij oprichting en actualisatie van de vergunning?
   We hebben vooral geconstateerd dat gemeenten en provincies met hun Omgevingsdiensten vanuit VTH weinig kunnen bijdragen aan meer circulaire bedrijfsvoering bij agrarische ondernemers omdat de bevoegdheden op een aantal relevante bedrijfsaspecten en –processen bij andere instanties liggen. Omgevingsdiensten kunnen – hoewel gebonden door de regels - die instanties ondersteunen.
   De vergunningverleners zijn gebonden aan de huidige regels. Het LAP3 en de meststoffenwetgeving werken niet mee aan een circulaire kringlooplandbouw en regeneratieve (biologische of Demeter-) bedrijfsvoering. Op dit moment zijn dit in de agrarische sector de twee bedrijfsvoeringen met de laagste milieu-impact (omgevingsimpact). Hier komen ook de kennisdisciplines van de Omgevingsdienst bij elkaar: bodemkwaliteit, grondwaterkwaliteit, biodiversiteit (natuurwaarde), stikstof, toxines, externe veiligheid en agrarische bedrijfsvoering.
   Wanneer de vergunningsverleners meer kennis van onder meer green deals en proeftuinen hebben, geeft dat de mogelijkheid om ondernemers meer ruimte te geven. Hiervoor is nauwe samenwerking met het Rijk (en/of provincie nodig). Kennis van kritieke grondstoffen en hoe hiermee om te gaan is in ontwikkeling. Grondstoffen en het gebruik daarvan zullen specifiek in de actualisatie van vergunningen moeten worden opgenomen, net als het hoogwaardig opwaarderen van grondstoffen (niet verbranden of storten).

2. Welke mogelijkheden en beperkingen voorzie je hierbij met de invoering van de Omgevingswet?
   De huidige wetgeving LAP3 en meststoffenwetgeving veranderen niet onder de Omgevingswet. Die wet geeft provincies en gemeenten waarschijnlijk wel ruimte om bijvoorbeeld het gebruik van chemicaliën rond kwetsbare natuurgebieden (duinen, natura 2000) te reguleren via omgevingswaarden.

3. Welke maximale ruimte biedt het VTH-kader aan de toezichthouder/handhaver om bedrijven te sturen en te houden aan circulair handelen?
   Op dit moment is de ruimte om te sturen op circulaire bedrijfsvoering voor toezichthouders heel beperkt. Er is nog geen opdracht om naar inkomende grondstoffen en naar reststromen te kijken. Vanuit LAP3 kan er gekeken worden naar afval. Daar liggen ook meteen beperkingen. Het is een groot nadeel dat de toezichthouders van de Omgevingsdienst niet de bevoegdheid hebben om de bedrijfsvoering op het agrarische land als onderdeel van de gehele bedrijfsvoering te kunnen meenemen op milieu-, ofwel omgevingsimpact.

4. Is bij circulair handelen ketentoezicht nodig of volstaat het huidige bedrijfsgerichte toezicht om transparantie in grondstofstromen te realiseren?
   Om de kwaliteit van biogrondstoffen te garanderen is ketentoezicht nodig. Op dit moment krijgt ketentoezicht te weinig aandacht binnen de Omgevingsdienst. Dat heeft te maken met het ontbreken van een opdracht hiervoor vanuit de deelnemers. Daarbij worden controles geregistreerd in het zaaksysteem op individueel bedrijfsniveau (per adres). Ketentoezicht in de sector is onder andere nodig op de herkomst van organische meststoffen, compost of Bokashi.

> “Uiteindelijk is er één markt met concurrerende vaten voor biogrondstoffen.”

3

Thema Afval-verwerking

(OFGV)

De OFGV heeft drie casussen behandeld van bedrijven die te maken hebben met het thema afvalverwerking en opdrachtgeverschap overheid. Hierbij is gekozen voor de volgende bedrijven:

1. Een stortplaats die deels in handen is van de provincie. Op het terrein van de stortplaats zijn kleinere bedrijven aanwezig die alle iets te maken hebben met afvalverwerking. De eigenaar van de stortplaats beheert meerdere stortplaatsen door Nederland. Op de stortplaats worden veel verschillende afvalstromen gestort.
2. Een milieustraat die wordt beheerd door de gemeente. In deze milieustraat kunnen particulieren hun grofvuil aanbieden. Binnen deze milieustraat doen ze ook aan upcycling. Dat wil zeggen dat er ondernemers aanwezig zijn die het afval proberen om te vormen tot nieuwe (hoogwaardigere) producten.
3. Een milieustraat van een groot afvalbedrijf die aanwezig is binnen de stortplaats die hierboven staat beschreven. Dit bedrijf wekt, naast het beheer van de milieustraat, ook energie op door de verbranding van afval.

3.1 Resultaten & oplossingen Fase 1

De resultaten zijn onderverdeeld in drie categorieën: regelgeving, proces en inhoud. Bij de geconstateerde belemmeringen hebben we ideeën voor oplossingen aangegeven. Met deze oplossingen verwachten we dat het instrumentarium van VTH toereikend wordt voor circulair ondernemen. Daarnaast hebben we aangegeven wie voor de oplossing aan zet is om de belemmering weg te nemen.

Proces (organisatie en afstemming)

- Restafval wordt (onnodig) verbrand.

  Oplossingen
  - Provincie:
    De provincie kan in overleg met de gemeente kijken naar strengere scheidingsrichtlijnen. Ook kunnen ze bekijken of het via green deals geregeld kan worden dat restafval van bedrijven een betere scheiding ondergaat voordat het wordt afgevoerd.
  - Omgevingsdienst:
    We kunnen afvalpreventieplannen voorschrijven in vergunningen. En als preventie niet lukt: afvalscheiding voorschrijven.
  - Omgevingsdienst en Gemeente:
    Zij kunnen voorscheiding bij afvalverbranders in de vergunningen voorschrijven. Het is ook een idee om via gemeentelijke regelingen voor te schrijven dat burgers zelf de voorscheiding doen.

- Een milieustraat kan zelf alleen scheiden en afvoeren naar erkende verwerkers.

  Oplossingen
  - Gemeente:
    Milieustraten kunnen kiezen welke verwerkers zorgen dat bepaalde stoffen weer teruggaan naar de keten waar ze vandaan komen. Aangezien veel milieustraten worden beheerd door gemeenten zouden deze de regie kunnen nemen in het sluiten van ketens.

- Er is een gebrek aan informatie over de verwerkingsmethode van het aanwezige afval en de mate van afgifte aan andere erkende verwerkers. Dit zorgt ervoor dat inzicht bij milieustraat voor toezichthouders alleen te verkrijgen is door een fysieke controle.

  Oplossingen
  - Gemeente:
    Een onderzoek naar verwerkers geeft inzicht in wat er gebeurt met afvalstromen van milieustraten. De gemeente kan het volgende doen: onderzoek bij de verwerkers welke ingaande afvalstromen afkomstig zijn van milieustraten.

- Upcyclen bevorderen, stimuleren en mogelijk maken.

  Oplossingen
  - Gemeente en Omgevingsdienst:
    Met 'VTH' kan de gemeente de grenzen van upcycling-experimenten bewaken en in goed overleg met VTH-medewerkers van de Omgevingsdienst zou een milieustraat die upcyclet kunnen uitbreiden.
  - Gemeente:
    Het acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid) van een milieustraat kan onderzocht worden om te sturen op materialen die makkelijker te upcyclen zijn.
  - Omgevingsdienst:
    Doe onderzoek naar mogelijkheden om te upcyclen bij milieustraten en kringloopbedrijven en informeer gemeenten over de resultaten.

- De gemeente controleert, in het geval van de onderzochte milieustraat, zelf waar de afgifte van afvalstoffen heengaat. Hierbij wordt niet in de keten gecontroleerd. Dit is ook lastig aangezien aanbieders voornamelijk particulieren zijn.

  Oplossingen
  - Gemeente:
    De gemeente die de milieustraat beheert, heeft wel invloed en kan erop toezien dat afval circulair zal worden verwerkt. Oefen als gemeente ook invloed uit op milieustraten die niet beheerd worden door de gemeente. Dit kan met bestemmingsplannen.
  - Gemeente:
    Investeer in (meer) training van de medewerkers van milieustraten, zodat ze particulieren nog beter kunnen begeleiden en instrueren bij afvalscheiding.

- Vergunningverlener wordt beperkt in het geven van advies vanwege het risico op bezwaar- en beroepsprocedure.

Oplossingen

- Provincie/gemeenten:
  Wanneer de gemeente zorgt voor juridische rugdekking van het bevoegd gezag, zou dat ruimte kunnen geven voor een vergunningverlener om zich comfortabel te voelen om adviezen te verlenen.
- Gemeente en Omgevingsdienst:
  Zorg voor een intensievere samenwerking tussen de gemeente en de Omgevingsdienst. Dit kan ervoor zorgen dat adviezen over de verwerkingsmethodes en het productieproces van de Omgevingsdienst (die de Omgevingsdienst niet mag geven aan het bedrijf) via de gemeente toch bij het bedrijf terecht komen.
- Rijk:
  Stel kwaliteitscriteria op voor adviezen zodat er toch bepaalde adviezen worden gegeven. Dit kan aan de hand van wetgeving in lijn met de energiewetgeving waarbij er voor specifieke branches een soort erkende maatregelenlijst gemaakt kan worden. Hierbij kan er worden gelet op het afvalvolume of de groei in het gebruik van secundaire grondstof ten opzichte van primaire grondstoffen.

- De vollastverklaring om afval in plaats van te verbranden te storten, wordt onderling heel makkelijk afgegeven aan elkaar. Hierdoor komen afvalstoffen die bedoeld zijn voor een verbrandingsoven op de stortplaats. Dit gaat op basis van het Besluit stortplaatsen en stortverboden (BSSA) artikel 6. Dit mag omdat het verwerkende bedrijf (de afvalverbrander) vol zit of onderhoud heeft (installatie ligt bijvoorbeeld stil in verband periodiek onderhoud). Hoe vaak dit exact voorkomt is onbekend. Afval wordt ook onderling tussen provincies uitgewisseld vanwege onderlinge wisselende aanpakken, dit kan ook leiden tot afvalverwerkers die vol zitten.

  Oplossingen

  - Rijk, provincie en Omgevingsdiensten:
    Pak landelijk op dat de afvalketen op dezelfde manier wordt aangepakt.
  - Rijk:
    Zorg voor landelijke afstemming over vollastverklaringen.
  - Provincie:
    Start een onderzoek naar vollastverklaringen: hoe vaak worden deze afgegeven en waarom komt dit vaker voor?

- Tijdens ketentoezicht ligt er alleen focus op direct schadelijke stoffen en waar er een mogelijk milieumisdrijf heeft plaatsgevonden. Hierbij wordt circulariteit niet meegenomen.

  Oplossingen

  - Omgevingsdienst:
    Kijk tijdens ketenonderzoek ook naar verwerking en productie en signaleer het als het proces niet circulair is.
  - Omgevingsdienst:
    Verbreed het ketenonderzoek, zodat er niet alleen wordt gekeken naar het dumpen van schadelijke stoffen, maar ook naar de productie van niet-circulaire stoffen.
  - Omgevingsdienst:
    Train de medewerkers in hoe zij moeten kijken naar circulaire economie.
  - Gemeente/Provincie:
    Organiseer een pilot naar ketenonderzoek dat specifiek gericht is op grondstofstromen.

- Gegevens om bronnenonderzoek te doen, zijn niet inzichtelijk voor overheden.

  Oplossingen

  - Omgevingsdienst:
    Richt de systemen van Omgevingsdiensten anders in, zodat informatie over grondstoffen makkelijk terug te vinden is en wordt opgeslagen.

- Stortplaatsen worden steeds voller en moeten hun capaciteit uitbreiden.

  Oplossingen

  - Provincie:
    Doe onderzoek naar de mogelijkheid om van stortplaatsen opslagplaatsen te maken. Kan afval op een andere manier gestort worden zodat het terug te nemen is wanneer verwerking in de toekomst wel mogelijk is?
  - Rijk:
    Kan het wettelijk geregeld worden dat er gestort wordt op de dichtstbijzijnde stortplaats als een stortplaats in de provincie niet beschikbaar is? Het lijkt ons het onderzoeken waard.

Regelgeving

- Er zijn maar beperkte juridische mogelijkheden om afvalvermindering af te dwingen. Afvalpreventie kan worden afgedwongen als dit mee is genomen in de vergunning. Voor meldingsplichtige bedrijven is hier geen mogelijkheid voor opgenomen in het Activiteitenbesluit.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Verplicht het opstellen van een afvalpreventieplan. Deze kan getoetst en gecontroleerd worden door een Omgevingsdienst. Dit geeft extra druk aan bedrijven om minder afval te produceren. Er kan een wetvoorstel/wetsaanpassing geschreven worden, zodat dit in het Activiteitenbesluit kan worden meegenomen. Op deze manier kun je een afvalpreventieplan afdwingen van een Type B-bedrijf. Voordat een afvalpreventieplan standaard kan worden afgedwongen zullen er trainingen gevolgd moeten worden en afspraken gemaakt moeten worden over wat er gevraagd kan worden van bedrijven. Zorg voor lijsten waarin duidelijk beschreven staat wat Type B-bedrijven precies moeten doen.

- Deze milieustraat heeft een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). In dit soort vergunningen kunnen geen voorschriften worden opgenomen, waardoor er geen aparte aanpassingen op het werk van de milieustraat kunnen worden opgelegd. Hierdoor worden ze in de praktijk alleen administratief gecontroleerd.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Neem meer hoogwaardige toepassingen voor restafval (in plaats van verbranden) op in LAP. Dit kan vervolgens gelden voor alle milieustraten.
  — Gemeente:
  Onderzoek oplossingen voor milieustraten. Hier zijn commerciële milieustraten zelf ook mee bezig. Deze ontwikkelingen kunnen onderzocht, bijgehouden en daarna ook uitgevoerd worden bij de gemeentelijke milieustraten.

- De registratieplicht geldt niet voor onder meer papier, karton en metalen. Via het registratiesysteem Amice is hier geen zicht op.

  Oplossingen
  — Rijk met Landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA) en Omgevingsdiensten:
  Aangezien metalen soms veel waard zijn (en kritieke grondstoffen zijn) zou het ketentoezicht hierop verbeterd kunnen worden door de registratieplicht wel verplicht te maken. Bij Type C-bedrijven kan dit als registratievoorschrift worden meegenomen.

> “De afvalfase is niet altijd de zere plek waar zaken moeten worden opgelost. In het ‘end-of-pipe’ stadium blijkt wat er eerder in de keten is misgegaan. PFAS bijvoorbeeld, dat komt in afval door het toestaan in de productiefase. Eenmaal in de keten zijn zulke stoffen zeer lastig te verwijderen en de overheid kijkt de afvalsector erop aan, terwijl het probleem eerder in de keten ligt.”

“We zien alles als grondstof en willen alles zo hoogwaardig mogelijk recyclen binnen de mogelijkheden die er zijn en de financiële middelen die we hebben. Voor ons is nooit iets waardeloos.”

3.2 Toelichting opzet Fase 2

In onderstaande tabel hebben we de resultaten opgenomen van de interviews die hebben plaatsgevonden met de vier bedrijven uit de casussen en de branchevereniging. In deze tabel zijn de resultaten gepresenteerd van onderwerpen die niet, of beperkt in fase 1 naar voren zijn gekomen. Dus mogelijkheden en onmogelijkheden die al zijn gesignaleerd in fase 1 zijn niet meer opgenomen in de tabel. Deze informatie is per casus opgenomen in de bijlage.

	Brancheorganisatie	Stortplaats fase II	Gemeentelijke milieustraat met upcycling fase II	Milieustraat fase II
Beperkingen	Afvalfase is niet de zere plek, zorgwekkende stoffen als bijvoorbeeld PFAS wel. Chemische recycling werkt niet voor restafval.	Huidige systematiek Vergunningverlening werkt goed voor huidige zaken, maar niet voor bijvoorbeeld start-ups. Door toenemend circulair ondernemen ontstaan ook nieuwe stromen bij de stort. Er wordt ook gestort door fouten uit het verleden (asbest, PFAS) Betere recycling zorgt voor hogere kosten.	Ondernemers los van deze milieustraat mogen geen producten hiervan afnemen. Kringloop mag geen producten naar upcycling brengen, want dat wordt gezien als bedrijfsafval.	Financiële beperkingen voor betere scheidingstechniek. Beperkte vraag belemmert hergebruik. Er is vaak geen vraag en dus kan afvalstroom niet hergebruikt worden. Door subsidie op hout voor biomassa belandt hoogwaardig hout in biomassacentrale. Vergunningenproces beperkt om snelheid te maken in stappen naar CE. 90% circulair realistisch. Voor laatste 10% is milieu-impact van scheiding te groot.

	Brancheorganisatie	Stortplaats fase II	Gemeentelijke milieustraat met upcycling fase II	Milieustraat fase II
Oplossingen	Uitfaseren zorgwekkende stoffen. Lager btw% voor kringloopwinkels. Rijkswaterstaat betrekken bij product-/afvalstatus (veel kennis, Omgevingsdienst-medewerkers hebben al veel taken). Opstellen stappenplan waarmee ondernemer in eerste instantie zelf kan bepalen of product product/afvalstof is. Als de zaak te complex is kan Omgevingsdienst benaderd worden en anders RWS. Leden branchevereniging praten met multinationals hoe producten aan te passen. Hele keten moet samenwerken met overheid om tot één strategie te komen. Overheid is nodig voor sturing, beleid en wetgeving.	Geen hinder van het label afvalstof. Het is belangrijk dat bedrijven aan dezelfde regels moeten voldoen voor een gelijk speelveld. Versoepelingen in kwalificatie van afval kan voor sommige bedrijven wat opleveren. Maar moet wel veilig voor het milieu. LAP geeft voldoende sturing. Regelmatige check van belang of sommige zaken wel de meest logische keuze zijn. Nu vinden we klimaat belangrijk, is verbranden van afval dan wel de juiste keuze?	Ambities voor het realiseren van een grondstoffendepot, waar stoffen tijdelijk opgeslagen kunnen worden. Ondernemers op bedrijventerrein willen veilig, en met oog op de gezondheid, kunnen verkennen wat mogelijk is met de ingezamelde stoffen. Denk bijvoorbeeld een pilot en dit ook monitoren.	Waarde behouden in keten (bijv. PET-fles -> PET-fles en geen bermpaaltje). Flexibelere vergunningen die CE boven maxima qua geluid stelt. Bij aanbesteding CE centraal zetten. Circulair inkopen. Vertrouwen vs. Controle. Bijv. inkopen op basis van dienst i.p.v. product. Dan is ondernemer gemotiveerd dat product zo lang mogelijk meegaat i.p.v. een wegwerpproduct. Verplichting inzet recyclaat resulteert in hogere prijs voor grondstof en daardoor mogelijkheden voor investeringen in betere recyclingtechnieken.
Nodig van Omgevingsdienst		Meer experimenteerruimte Voor pilots max. half jaar. Voor goede pilots is 1 à 2 jaar nodig. Op locaties stortplaats is veel ruimte voor scale-up voor start-ups. De stortplaats wil daar ruimte aan bieden. Maar mag niet van de OD. Bij Omgevingsdiensten ontbreekt de wil óf er is geen idee hoe nieuwe circulaire oplossingen kunnen binnen de huidige regels. Meer vertrouwen (stortplaats kan het zich niet permitteren om fouten te maken, zijn betrouwbare partners) . Meedenken over circulaire oplossingen. Vergunningverlening meer op kaders i.p.v. middelvoorschriften.	Voor dagelijkse werkzaamheden geen knelpunten met VTH. OD enthousiast over de pilot. Maar vanwege onderbezetting niet aangesloten.	Binnen vergunning geluid/uitstoot geen uitbreidingsmogelijkheden op locatie (liefst hele keten op één locatie door laten werken). Vertragend en transport veel slechter voor CE. Sentiment dat heerst is dat vergunningenproces beperkend is. Brede integrale blik i.p.v. kokervisie. De vraag 'Wat biedt het de BV NL? hoort centraal te staan. Flexibelere vergunning. Huidige vergunning is beperkend voor het milieu, omdat extra transport vereist is.

3.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht

Na de interviews met ondernemers en de branchevereniging, hebben we om een reactie gevraagd aan de toezichthouders en vergunningverleners. Uit de opbrengst van de interviews blijkt dat de vergunningverleners en toezichthouders goed op de hoogte zijn van wat er speelt bij afvalverwerking. De collega's geven een aantal aanvullende oplossingen.

- De branche en bedrijven geven aan dat het streven van de overheid naar een 100% circulaire economie erg lastig wordt. Dit komt omdat er in afval zeer zorgwekkende stoffen terecht komen zoals PFAS en asbest. Hierdoor kan er weinig circulair gedaan worden met deze stoffen.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Zet in op onderzoek naar mogelijke veilige omzetting/uitfasering (of destructie) van (nieuwe) zeer zorgwekkende stoffen. Geef subsidie op uitfasering van deze stoffen.
  - Rijk:
    Zorg voor het certificeren van afvalstromen om nieuwe vervuiling met zeer zorgwekkende stoffen te voorkomen.
  - Rijk:
    Kom met een strakkere regelgeving over het voorkomen van zeer zorgwekkende stoffen.

- Het beter recyclen van stoffen en scheiden zorgt voor hoge kosten en maakt ook soms de milieu-impact te groot.

  Oplossingen
  - Europa, Rijk:
    Zet in op onderzoek naar de milieu-impact van scheiding en naar de kosten.
  - Omgevingsdienst, gemeente en provincie:
    Denk mee over circulaire oplossingen en signaleer grote beleidsmatige probleem en speel deze door naar het Rijk en Europa.
  - Omgevingsdienst:
    Steek vergunningen in met doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften.

- Bedrijven geven aan dat de huidige vergunningverlening werkt voor grote bedrijven maar niet voor start-ups. Dit komt omdat circulaire start-ups soms een scale-up maken op het terrein van een stortplaats. Maar dit mag niet van de Omgevingsdienst. Deze willen van tevoren al veel weten over transportbewegingen, dat is alleen vooraf niet te bepalen.

  Oplossingen
  - Omgevingsdienst:
    Kijk waar het fout gaat voor start-ups en bespreek mogelijke oplossingen met het bevoegde gezag. Wanneer dit vaak bij stortplaatsen gebeurt, kan het mee worden genomen in de vergunning. Daarnaast kunnen we start-ups ook beter informeren over de vergunningsplicht en het experimenteren binnen een vergunning.

- Er wordt door de bedrijven en branche van de Omgevingsdiensten verwacht dat ze meedenken en ruimte bieden in de vergunningen voor experimenten. Hiernaast vragen ze om een brede visie van VTH-medewerkers zodat ze altijd meenemen: Wat doet het bedrijf voor Nederland op milieugebied?

  Oplossingen
  - Omgevingsdienst, provincie, gemeente:
    Zorg voor bestuurlijke rugdekking voor Omgevingsdiensten om adviezen te geven.
  - Omgevingsdienst:
    Zorg dat adviezen niet afwijken per gemeente en provincie door groot opgezette samenwerking. Regel daarnaast dat de experimentruimte ook niet verschilt tussen regio's voor een gelijk speelveld.
  - Omgevingsdienst:
    Investeer in opleidingen voor VTH-medewerkers om deze lijn van denken mee te nemen.
  - Omgevingsdienst:
    Kaart een proefnemingsverzoek aan bij bedrijven. Deze kunnen ze aanvragen. Kan dit met de reguliere procedure worden aangevraagd?

3.4 Conclusie

Het antwoord op de onderzoeksvragen is een samenvatting van de conclusie.

Hoofdvraag:
Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht, als bij vergunningverlening?

De Omgevingsdiensten ervaren binnen het huidige VTH-instrumentarium beperkt ruimte om te sturen op circulaire economie. VTH-medewerkers beschikken over te weinig tijd en mogelijkheden om dingen te veranderen. De verandering komt namelijk vaak via een meerwerkopdracht. Ook hebben de meeste bedrijven een meldingsplicht en zijn dus niet vergunningsplichtig. Het Activiteitenbesluit biedt zeer beperkt tot geen mogelijkheden om te sturen op circulaire bedrijfsvoering. Toch worden er in dit stuk oplossingen gegeven waar een Omgevingsdienst aan kan werken, desnoods met een aanvullende opdracht van de partners. Andere oplossingen voor problemen worden omschreven voor de niveaus rijk, provincies, Omgevingsdiensten en gemeenten en slechts in sommige gevallen is men afhankelijk van Europese regelgeving. Het VTH-kader biedt soms de mogelijkheid aan Omgevingsdiensten om stappen te nemen, maar kan dit niet alleen, aangezien veranderingen extra tijd kosten. En VTH-medewerkers geven aan dat ze hier niet veel van over hebben naast hun reguliere werk. Door een betere samenwerking en kennisdeling met andere overheidspartners zouden de VTH-medewerkers de juiste tools kunnen krijgen om CE mee te nemen in het reguliere werk. Door goede uitwisseling zouden de geconstateerde belemmeringen in de paragraaf Resultaten kunnen worden behandeld en zou het instrumentarium van VTH toereikend worden om circulair ondernemen te stimuleren.

> ‘’We verwachten een brede blik van de Omgevingsdienst in plaats van de kokervisie.
>
> Wat biedt het Nederland?’’

Afgeleide vragen & antwoorden

1. Welke ruimte biedt het VTH-kader aan de vergunningverlener om maximaal voorschriften op te nemen voor circulaire bedrijfsvoering bij oprichting en actualisatie van de vergunning?
   Aan de hand van LAP3 wordt een minimale verwerkingsmethode van afvalstoffen voorgeschreven in de vergunning. Je kan weliswaar een afvalpreventieplan afdwingen maar hier kan nauwelijks op gehandhaafd worden. Stel dat het bedrijf over 20 jaar 50% papierafval wil voorkomen, dan is dit in de praktijk niet te toetsen. Er is meer ruimte om verwerkingsroutes te bepalen dan afval te voorkomen.

2. Welke mogelijkheden en beperkingen voorzie je hierbij met de invoering van de Omgevingswet?
   Het is niet de verwachting dat de Omgevingswet hier verandering in brengt. Dit komt omdat LAP3 gebaseerd is op Europese wetgeving en hier heeft de Omgevingswet geen invloed op. De Omgevingswet zorgt er waarschijnlijk voor dat de rol van de vergunningverlener meer adviserend wordt (gericht op afvalpreventie). Dit komt omdat vergunningsverleners in een vroeger stadium van plannen aan tafel komen te zitten (bijv. bij een omgevingstafel).

3. Welke maximale ruimte biedt het VTH-kader aan de toezichthouder/handhaver om bedrijven te sturen en te houden aan circulair handelen?
   Deze ruimte is op dit moment heel beperkt, sturing van een toezichthouder vindt plaats op basis van het AV-beleid.

4. Is bij CE ketentoezicht nodig of volstaat het huidige bedrijfsgerichte toezicht om transparantie in grondstofstromen te realiseren?
   Op het moment is er al sprake van ketentoezicht als basistaak binnen afvalcontroles. Dit gebeurt op stoffen waarvan wordt verwacht dat deze in strijd met wet- en regelgeving worden doorgezet/toegepast. Ketentoezicht op grondstofstromen met als doel de grondstofketen te sluiten is op dit moment niet van toepassing. De inhoud van keteninzicht moet dus structureel veranderen.

4

Thema Kunststoffen

(OMWB)

De OMWB heeft drie verschillende casussen onderzocht met het thema kunststoffen.

1. Casus 1 betreft een kunststof-afvalverwerkend bedrijf. De kunststoffen zijn van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur die elders al zijn voorbewerkt. Bij het bedrijf wordt het kunststof (dat door de shredder is gegaan) uit voornamelijk de WEEE-fracties (AEEA, Afgedankte Elektronische en Elektrische Appratuur) tot maalgoed of op specificatie gebracht tot regranulaat voor de productie van nieuwe (onderdelen van) producten.
   Het bedrijf beschikt over een omgevingsvergunning waarbij de provincie Noord-Brabant bevoegd gezag is. In de vergunning is de acceptatie en verwerking van (gevaarlijke) kunststofafvalstromen vergund. Het bedrijf valt onder de Richtlijn Industriële Emissies.

2. Casus 2 is een kunststofproducerend bedrijf dat onder andere kunststof(granulaat) produceert van virgin-grondstoffen. Daarnaast is op de locatie van het bedrijf ook een ontwikkelingsfaciliteit gevestigd. Hier worden nieuwe technieken en processen ontwikkeld op labschaal.
   Het bedrijf beschikt over een omgevingsvergunning waarbij de provincie Noord-Brabant het bevoegde gezag is. In de vergunning is de productie vergund met virgin-grondstoffen. Het bedrijf mag geen afvalstoffen accepteren, ook niet voor proeven. Het bedrijf valt onder de BRZO 2015 (Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015).

3. Casus 3 betreft een bedrijf waarbij proeven worden uitgevoerd met nieuwe pyrolysetechnieken, maar ook andere technieken om biomassastromen en kunststofafvalstromen om te zetten in bijvoorbeeld een oliefractie en een carbon black-fractie. De proeven die worden uitgevoerd zitten tussen labschaal en industriële schaal in. De proeven zijn bedoeld om verdere scale-up te beproeven.
   Het bedrijf beschikt over een omgevingsvergunning waarbij de gemeente het bevoegd gezag is. In de vergunning zijn voorschriften opgenomen die het mogelijk maken proeven met afvalstoffen en nieuwe technieken uit te voeren. Voorafgaand aan een nieuwe proef moet het bedrijf een proefnemingsvoorstel voorleggen. In dit voorstel moeten ze onder andere aangeven welke techniek met welke afvalstof beproefd gaat worden, en welke mogelijke emissies hierbij vrijkomen. Na instemming mag het bedrijf de proef uitvoeren.

4.1 Resultaten & oplossingen Fase 1

De resultaten zijn onderverdeeld in drie categorieën: regelgeving, proces en inhoud. Bij de geconstateerde belemmeringen hebben we ideeën voor oplossingen aangegeven. Met deze oplossingen verwachten we dat het instrumentarium van VTH toereikend wordt voor circulair ondernemen. Daarnaast hebben we aangegeven wie voor de oplossing aan zet is om de belemmering weg te nemen.

Regelgeving

- In de vergunning zijn vaak geen specifieke voorschriften opgenomen met betrekking tot afvalpreventie, er is meestal alleen een voorschrift opgenomen met betrekking tot afvalscheiding. Vaak zijn er op basis van de huidige vergunning geen mogelijkheden om intern hergebruik (van af te voeren afval) af te dwingen.

  Oplossingen
  - Omgevingsdiensten:
    Neem standaardvoorschriften op in de nieuwe vergunningen met betrekking tot afvalpreventie. Zie ook onderstaande standaardvoorschriften zoals opgenomen in de LRSO-teksten (Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsvergunning). Besteed hier ook extra aandacht aan via ODNL. Door afvalpreventie voor te schrijven zullen bedrijven kritisch moeten kijken naar welke afvalstromen er binnen hun bedrijf vrijkomen. Dit kan ook leiden tot meer hergebruik van deze stromen in hun eigen proces.

Afvalpreventie

Binnen <<.....>> maanden na inwerkingtreding van deze vergunning moet door of namens de vergunninghouder een afvalpreventieonderzoek zijn uitgevoerd. Dit onderzoek moet inzicht geven in de volgende aspecten:
de processen binnen het bedrijf;
de stoffenhuishouding per onderdeel en totaal;
de samenstelling van het restafval in gewichtsprocenten;
een kostenberekening;
een bron-/oorzaakanalyse per afvalstroom;
de wijze van meten en registreren;
preventiemaatregelen, reeds genomen en gepland;
mogelijkheden om reststoffen als grondstof in te zetten;
een overzicht met aanvullende maatregelen;
haalbaarheidsanalyses;
doelstellingen en planning.

Binnen <<.....>> na uitvoering van het afvalpreventieonderzoek moet de rapportage van het onderzoek ter beoordeling aan bevoegd gezag worden gezonden. Het bevoegd gezag kan op basis van de rapportage nadere eisen stellen ter uitvoering van de maatregelen zoals opgenomen in het plan.

De volgende maatregelen moeten binnen de daarbij genoemde termijn doorgevoerd worden:
a. <<maatregel 1; maatregel omschrijven>>; <<termijn>>
b. <<maatregel 2: maatregel omschrijven>>: <<termijn>>

Vergunninghouder moet jaarlijks, vóór 1 april, aan het bevoegd gezag rapporteren over de uitvoering van de preventiemaatregelen.

Vergunninghouder moet éénmaal per vier jaar het afvalpreventieonderzoek actualiseren en ter beoordeling zenden aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan op basis van de uitgevoerde actualisatie eisen stellen ter uitvoering van nadere maatregelen.

- De vergunning van de kunststofafvalverwerker beperkt zich tot de inname en verwerking van afvalstoffen en gaat niet in op wat er moet of kan gebeuren met de opgewerkte kunststoffen. In de aanvraag is aangegeven dat de verwerkte kunststoffen als afval het bedrijf verlaten. Het bevoegde gezag van een bedrijf mag niet bepalen of een uitgaande stroom bij dat bedrijf een einde-afvalstatus krijgt, dit is aan het bevoegde gezag van het ontvangende bedrijf. Wanneer de status van het geproduceerde recyclaat bij het afvalverwerkende bedrijf kan worden omgezet naar einde-afval, kan dit de afzet veel makkelijker maken. Er gelden dan minder administratieve lasten voor het ontvangende bedrijf en het bedrijf hoeft niet te beschikken over een vergunning of melding voor het accepteren van afvalstoffen.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Pas de wet- en regelgeving aan zodat ook het bevoegde gezag van het producerende bedrijf een (rechts)oordeel af kan geven voor

uitgaande afvalstromen die worden afgezet naar een specifieke toepassing. Nu kan het bevoegd gezag alleen wat vinden van de ingaande stromen.
— Rijk:
Neem rechtsoordelen opnieuw in behandeling, zoals dat in het verleden door Rijkswaterstaat werd gedaan. Door dit landelijk te organiseren wordt er niet op verschillende manieren geoordeeld over eenzelfde stroom. Ook zouden deze centraal af te geven rechtsoordelen breder gebruikt en dus meer generiek opgesteld moeten worden. We denken dus aan een bepaalde stroom die wordt afgezet voor een bepaalde toepassing, zonder specifiek in te gaan op specifieke bedrijfssituaties. Daarnaast is het denkbaar dat in een rechtsoordeel ook ingegaan wordt op mogelijke andere toepassingen waarvoor de stroom in aanmerking komt waarbij ook aan de einde-afvalstofcriteria wordt voldaan.
— Provincie:
Lobby bij het Rijk zodat rechtsoordelen opnieuw centraal afgegeven gaan worden, bijvoorbeeld door Rijkswaterstaat.
— Omgevingsdiensten:
Ga in overleg met de provincie om te bekijken of met bestuurlijke rugdekking de Omgevingsdiensten bijvoorbeeld een soort (rechts)oordeel af kunnen geven. Bedrijven kunnen deze dan overleggen aan afnemende bedrijven zodat zij dit kunnen gebruiken om het gesprek aan te gaan met hun bevoegd gezag. Dat maakt de in- en afzet van recyclaat makkelijker.

- Geen tot zeer beperkte inzet van secundaire grondstoffen in primaire productieprocessen. Vaak wordt gekozen voor 100% virgin-grondstoffen.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Leg een wettelijke verplichting op tot het gebruik van een bepaald percentage van secundaire grondstoffen. Dit kan ertoe bijdragen dat er een grotere afzetmarkt wordt gevonden en bedrijven meer gebruik gaan maken van secundaire grondstoffen in plaats van virgin-grondstoffen. Hiervoor moeten ook mogelijkheden worden geboden via aanpassing van wet- en regelgeving om dit te kunnen regelen in een omgevingsvergunning. Om dit te versnellen kun je kiezen voor het heffen van belasting op het gebruik van virgin-grondstoffen, of juist voor het toekennen van subsidie voor het toepassen van recyclaat.

- Omdat er steeds meer initiatieven voor pyrolyse (een omzettingsproces van afvalstoffen bij hoge temperaturen zonder zuurstof tot verschillende deelstromen) komen, is het belangrijk daaraan aandacht te besteden in wetgeving zoals het Activiteitenbesluit. Dit bevordert een level-playing-field.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Pas het Activiteitenbesluit of het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aan. Zorg dat dezelfde regels gaan gelden voor de pyrolyse van kunststofafval voor zowel meldingsplichtige als vergunningsplichtige bedrijven.

- Beperkte mogelijkheden proefnemingen voor bedrijven. Dat is nu alleen mogelijk voor vergunningsplichtige bedrijven.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Creëer mogelijkheden tot proefnemingen in het Ab en het Bal. Dan ontstaat er een level-playing-field en krijgen ook meldingsplichtige bedrijven de mogelijkheid om te experimenteren.
  — Omgevingsdiensten:
  Neem in vergunningen altijd mogelijkheden tot proefnemingen op. Nu moet de aanvrager dat actief aangeven bij de aanvraag van een vergunning. Als je deze voorschriften standaard opneemt, geef je bedrijven meer ruimte om te experimenteren.

Procesmatig (organisatie en afstemming)

- Inzet recyclaat bij kunststof producerende bedrijven is (nog) beperkt.

  Oplossingen
  - Omgevingsdienst, provincie, gemeenten:
    Breng circulaire economie meer onder de aandacht bij stakeholders (ondernemingsplatform/bedrijvenkenniskring/branchevereniging).
  - Rijk:
    Introduceer financiële prikkels zoals subsidie op de inzet van recyclaat, of belasting op de inzet van virgin-materialen.
  - Provincie:
    Ga in overleg met grote producenten van grondstoffen voor plastics hoe zij staan tegenover de inzet van recyclaat in hun eigen proces. Zien zij kansen om recyclaat in te zetten als grondstof voor hun processen? Welke bedreigingen zijn er, en wat is er nodig om deze bedrijven zover te krijgen dat ze wel recyclaat in gaan zetten bij de productie?
  - Omgevingsdiensten:
    Ga in gesprek met bedrijven om de mogelijkheden van hergebruik van recyclaat (afkomstig van derden) te laten onderzoeken. Geef ODNL een hoofdrol in de verdere kennisdelen tussen de Omgevingsdiensten.
    De kennis met betrekking tot CE is bij veel VTH-medewerkers beperkt. Er staan nog veel vragen open: Wat houdt CE in? Wat is het doel? Waar kunnen we op sturen als Omgevingsdienst? Wat zijn goede voorbeelden van CE en wat niet? Welke rol hebben Omgevingsdiensten?

- Het aantal toezichturen is beperkt om alle afgevoerde afvalstoffen in de verschillende ketens te controleren op de juiste wijze van verwerking en deze ook volledig te kunnen volgen. De Omgevingsdienst controleert de afgiftemeldingen en de locatie van de herkomst van stoffen, maar vaak wordt niet de hele keten bekeken. Ook liggen er verschillende toezichtstaken bij andere overheden.

  Oplossingen
  - Provincie en gemeente:
    Zorg voor meer tijd en budget om toezicht om diepgaandere administratieve controles uit te voeren en de hele keten van (afval)stoffen in kaart te brengen. Zo wordt inzichtelijk of afvalstoffen ook daadwerkelijk op de meest hoogwaardige wijze worden hergebruikt/verwerkt.
  - Omgevingsdiensten:
    Zoek meer samenwerking met andere overheden en trek samen op bij ketencontroles. Denk aan IL&T maar ook aan andere Omgevingsdiensten om stromen die afgezet worden buiten het eigen werkgebied inzichtelijk te krijgen. Daarnaast kan er ook meer tijd en/of budget gebruikt worden voor verdere kennisontwikkeling over CE, maar ook over kennis van processen en producten. De verschillende Omgevingsdiensten kunnen samen meer bereiken door hun kennis en ervaring te delen.

> “Het is hartstikke mooi om te praten over circulaire economie maar we willen het pad met het verleden doorbreken dus dan moet je dingen anders gaan doen. Dat is verandermanagement. Verandermanagement heeft nieuwe aandacht nodig.”

Inhoud

- Pyrolyse is een lastige techniek in een circulaire economie. Bij het pyrolyseren ontstaan drie producten: een gas, een olieachtige stof en een vaste coke-achtige stof. Het pyrolyse gas wordt vaak verbrand en dat zorgt onder andere voor stikstofemissies. Er treedt daarom altijd grondstofverlies op in de keten. Ook is voor het proces veel ingaande energie nodig. Leidt pyrolyse niet tot downcycling?

  Oplossingen
  — Rijk:
  Maak beleidsmatige keuzes en schrijf pyrolyse van kunststoffen verder uit in het sectorplan van het LAP. Benoem bijvoorbeeld wat de minimale kwaliteit moet zijn van verkregen stromen en welke minimale afzet moet volgen.
  — Omgevingsdiensten:
  Ga bij een aanvraag voor een pyrolyse-initiatief na of geproduceerde materialen ook echt voldoende hoogwaardig opnieuw toegepast kunnen worden. Hiervoor is het wel nodig dat dit als minimumstandaard beter wordt omschreven in het LAP. Breng bedrijven in contact met elkaar zodat de pyrolyse-olie hoogwaardig kan worden afgezet bij een ander bedrijf. Een voorbeeld: de pyrolyse olie kan worden gebruikt als brandstof. Maar de olie zou ook gebruikt kunnen worden, na eventuele verdere opwerking, (deels) als vervanger van virgin-olie zodat er vervolgens bijvoorbeeld weer nieuwe kunststof van kan worden geproduceerd.

- Het opschalen van het proces van proeffabriek naar industriële schaal is complex. Er zijn maar weinig goede voorbeelden.

  Oplossingen
  — Omgevingsdiensten:
  Verleen vergunningen voor het verder experimenteren met pyrolyseprocessen die wat betreft capaciteit zitten tussen laboratoriumschaal en industriële productie. Op deze manier kunnen bedrijven uitgevoerde laboratoriumproeven op grotere schaal verder beproeven. Dit maakt de stap naar verdere scale-up zekerder. Zo'n vergunning moet voldoende ruimte bieden om met verschillende stromen en processen te experimenteren. Denk aan bijvoorbeeld het opnemen van een emissieplafond in de vergunning. Dit kan leiden tot meer ruimte om te experimenteren, waarbij voorafgaand aan een proef een proefnemingsvoorstel ter goedkeuring wordt overgelegd aan het bevoegd gezag.

- Bij de productie van kunststofproducten moet eigenlijk al vooraf de vraag worden gesteld hoe makkelijk dit naderhand te scheiden en te recyclen is.

  Oplossingen
  — Rijk:
  Stel regels op voor producenten van kunststoffen. Zo kan voorafgaand aan de productie vastgelegd worden hoe verwerking (wanneer het product in de afvalfase terechtkomt) gegarandeerd wordt.

- Onduidelijkheden over samenstelling van veel verschillende afvalstromen van kunststof.

  Oplossingen
  — Europa, Rijk:
  Om een goede scheiding en verdere verwerking mogelijk of beter te maken, moet vooraf bekend zijn om welke type kunststoffen het gaat. Verplicht op nationaal en Europees niveau dat er vermeld wordt van welk type kunststof bijvoorbeeld een apparaat gemaakt is. Stuur verder op registratie van soorten kunststoffen en het labelen van kunststoffen zodat duidelijk is welke soort kunststof voor welk product wordt gebruikt. Dit maakt verwerking makkelijker.
  Daarnaast zou het helpen als het aantal soorten toegepaste kunststoffen beperkt wordt. Doordat er veel verschillende soorten zijn, is de verwerking erg complex.

- Opdrachtgevers geven te weinig prioriteit aan toezicht op afgevoerde afvalstoffen.

Oplossingen

— Provincie en gemeente:
Creëer meer tijd en budget voor toezicht om diepgaandere administratieve controles uit te voeren. Zo brengen zij de gehele keten van (afval) stoffen in kaart en krijg je inzichtelijk of afvalstoffen ook daadwerkelijk op de meest hoogwaardige wijze worden hergebruikt/verwerkt. Hiermee stimuleer je CE. En deze oplossing zou de Omgevingsdiensten ook helpen bij het monitoren op CE.

- Niet altijd wordt de meest hoogwaardige manier van hergebruik van een bepaalde (afval)stof toegepast. Dit kan gecontroleerd worden aan de hand van de verwerkingsmethode en vervolgens het toetsen aan het LAP3. Er worden te makkelijk stortontheffingen verleend voor stromen die nog verder opgewerkt kunnen worden.

Oplossingen

— Rijk:
Voer een hogere stortbelasting in, zodat voorkomen wordt dat het rendabelere afval wordt gestort. Door afval verder uit te sorteren in herbruikbare stromen blijft er een kleinere stroom over voor de stort. Die hogere stortbelasting kan vervolgens gebruikt worden voor het stimuleren van circulaire initiatieven.
Zorg daarnaast voor strengere regels voor afvalverbranding, zodat je voorkomt dat afvalstoffen verbrand worden die nog (verder) gerecycled kunnen worden. Neem in het LAP in de sectorplannen meer verplichtende sturingsvoorschriften op, zodat bepaalde stromen verder uitgesorteerd worden voordat deze worden gestort of verbrand.

— Omgevingsdiensten:
Zorg voor afstemming met andere Omgevingsdiensten over de stortontheffingen. Zo voorkom je dat afval, waarvoor in de ene provincie géén stortontheffing wordt afgegeven, naar een andere provincie wordt gereden en daar wél een stortontheffing krijgt. Deze oplossing kan ertoe leiden dat er minder afval wordt gestort en meer wordt gerecycled.

> “Je hebt experimenteerruimte nodig zowel fysiek als in de wetgeving binnen een gecontroleerde omgeving.”

> “Waar MKB bedrijven niet echt mee geholpen zijn, zijn doelvoorschriften. Je moet wat doen maar hoe je het doet is even vers twee. MKB bedrijven hebben heel graag dat je ook uitlegt hoe je dat kunt bereiken.”

“100% circulair bestaat niet. Als je materialen gebruikt heb je altijd verlies van materiaal op iedere schakel.”

4.2 Toelichting opzet Fase 2

In onderstaande tabel hebben we de resultaten opgenomen van de interviews die hebben plaatsgevonden met de vier bedrijven uit de casussen en de branchevereniging. In deze tabel zijn de resultaten gepresenteerd van onderwerpen die niet, of beperkt in fase 1 naar voren zijn gekomen. Dus mogelijkheden en onmogelijkheden die al zijn gesignaleerd in fase 1 zijn niet meer opgenomen in de tabel. Deze informatie is per casus opgenomen in de bijlage.

	Brancheorganisatie	Kunststofproducerend bedrijf fase II	Proeftuin kunststof-verwerking fase II	Kunststofverwerker fase II
Beperkingen	Veel bedrijven in branche type A of type B en daardoor minder contact met overheid. Adviserende kant wordt gemist en wordt deels opgepakt door brancheverenigingen.	Onduidelijkheid over 'opkomende' stoffen. Wil kleinschalig met afval werken. In testfase/pilot-achtig. Bibob-procedure bemoeilijkt proces voor kleinschalig onderzoek. Concurrentiebeding m.b.t. hergebruik processen.	Vaak start-up of scale-up-fase. Financiële begeleiding en proces om vergunningverlening moet begeleid worden. Spanningsveld: techniek is er wel maar acceptatie niet.	End of Waste. Rapport opgesteld dat kunststof van goede kwaliteit is en willen cirkel sluiten. Ander bedrijf maakt zelfde product maar dan uit olie en dat kan wel geëxporteerd worden zonder Evoa-beschikking.

	Brancheorganisatie	Kunststofproducerend bedrijf fase II	Proeftuin kunststof-verwerking fase II	Kunststofverwerker fase II
Oplossingen	De wetgeving met het label afval is gebaseerd op chemisch afval. Daarna REACH ingevoerd. 'Afval' als potentiële grondstof kunnen gebruiken. Restmateriaal moet geen afval zijn. NLD neemt aparte positie in t.o.v. EU. Bij gevaarlijk stoffen mag je het in NLD gebruiken zolang er maar geen blootstelling is. In het buitenland mag je het niet gebruiken, maar is er sprake van een gedoogbeleid. Wanneer gevaarlijke stoffen niet hergebruikt mogen worden, dan kunnen we de helft niet meer hergebruiken. Europese wetgeving gaat door verschillend beleid dit niet aanpassen.	Ruimere toepassing van restmateriaal. Minder gebruik van chemicaliën toepassen. Meer experimenteerruimte. Bij bijv. een campus/onderzoeksinstelling kaders meegeven en achteraf uitleggen wat er is gebeurd. In nauw contact met overheid.	Verdienmodel is niet goed genoeg ingericht.	Wil graag landelijk loket, liefst zelf Europees voor einde-afvalvraagstukken.
Nodig van de OD	Omgevingsdiensten moeten niet handhaven op circulair. Omgevingsdiensten+ branchevereniging: bedrijven voorlichten en stimuleren m.b.t. verduurzamen. Branchevereniging heeft zaken ontwikkeld die Omgevingsdienst onder de aandacht kan brengen. Samenwerking van belang.	Meedenken in energieoplossing. Of gas stoken of biomassa. Proces voor vergunning blijft traag lopen. Spelen grote belangen en hoofdkantoor in buitenland kan stekker eruit trekken. Onderbezette OD.	Onderbezette OD. Wel veel expertise maar niet de tijdsbesteding. Onbekend terrein, hoe ver durf je daarin te gaan? Experimenteren wordt meteen afgerekend. Meer adaptief vermogen nodig.	Langetermijndenken is nodig voor verdere ontwikkeling CE en het halen van de doelen voor CE. Durven nemen van beslissingen. Een regie, eenduidigheid en afstemming van overheid. Landelijk loket einde-afvalvraagstukken. Ervaring is dat OD/provincie wel meedenkt. Van centrale overheid geen directe acties te verwachten.

4.3 Reflectie op interviews vanuit vergunningverlening en toezicht

Na de interviews met ondernemers en de branchevereniging, hebben we om een reactie gevraagd aan de toezichthouders en vergunningverleners. Uit de opbrengst van de interviews blijkt dat de vergunningverleners en toezichthouders goed op de hoogte zijn wat er speelt bij de ondernemers in kunststoffen. De collega's geven een aantal aanvullende oplossingen.

- De branche en de bedrijven ervaren onduidelijkheid over einde-afvalvraagstukken, opkomende stoffen en lastige vergunningprocedures (Bibob) en het ontbreekt soms aan de acceptatie van een nieuwe techniek voor het verwerken van afval.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Geeft restoordelen centraal af en informeer bedrijven over nieuwe onderwerpen zoals ZZS en opkomende stoffen. Zorg ook voor bredere ondersteuning van Omgevingsdiensten en het bedrijfsleven bij CE-vraagstukken.
  - Omgevingsdiensten:
    Informeer bedrijven over ZZS en opkomende stoffen, maar ook over de te volgen procedures bij het aanvragen van een vergunning (meer vooroverleg). Dit betekent wel dat hiervoor meer budget vrijgemaakt moet worden door opdrachtgevers zodat kennis actief gedeeld kan worden.

- Daarnaast zijn bedrijven in de kunststofbranche (productie en verwerking) type B-bedrijven. Hier is onder andere beperkt toezicht en minder contact met het bevoegd gezag. Een bedrijf moet bij de start een melding indienen in het kader van het Ab. Vooroverleg vindt over het algemeen niet plaats. Kennisdeling en sturen op CE is daardoor vanuit de Omgevingsdienst niet mogelijk.

  Oplossingen
  - Rijk:
    Bied meer ruimte en mogelijkheden voor experimenten in vergunningen.
  - Omgevingsdiensten:
    Zorg voor meer toezicht en meer vooroverleg met meldingsplichtige bedrijven. Dit betekent wel dat hiervoor meer budget vrijgemaakt moet worden door opdrachtgevers zodat kennis actief gedeeld kan worden.

- Bedrijven ervaren dat de Omgevingsdiensten onderbezet zijn. Medewerkers van Omgevingsdiensten hebben te weinig tijd om zich te verdiepen in CE en in initiatieven die bedrijven willen bespreken met Omgevingsdiensten.

  Oplossingen
  - Provincie, gemeenten:
    Maak meer budget vrij voor uitbreiding van de personele bezetting bij de Omgevingsdiensten. Hierdoor kunnen medewerkers zich beter verdiepen in CE en meer tijd spenderen aan overleggen met bedrijven om initiatieven te bespreken.

- Omgevingsdiensten durven geen beslissingen te nemen op vraagstukken waarbij het niet geheel duidelijk is of zij gemandateerd/bevoegd zijn.

  Oplossingen
  - Provincie, gemeenten:
    Meer mandaat naar Omgevingsdiensten: zorg zo voor meer en betere afstemming tussen Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers over vraagstukken. Zo kunnen Omgevingsdiensten ook bestuurlijke rugdekking hebben en/of krijgen bij het nemen van besluiten over CE-initiatieven.

4.4 Conclusie & aanbevelingen

Het antwoord op de onderzoeksvragen is een samenvatting van de conclusie.

Hoofdvraag:
Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht, als bij vergunningverlening?

De Omgevingsdiensten ervaren binnen het huidige VTH-instrumentarium beperkt ruimte om te sturen op circulaire economie. VTH-medewerkers beschikken over te weinig tijd en mogelijkheden om dingen te veranderen. De verandering komt namelijk vaak via een meerwerkopdracht. Ook hebben de meeste bedrijven een meldingsplicht en zijn dus niet vergunningsplichtig. Het Activiteitenbesluit biedt zeer beperkt tot geen mogelijkheden om te sturen op circulaire bedrijfsvoering. Toch worden er in dit stuk oplossingen gegeven waar een Omgevingsdienst aan kan werken, desnoods met een aanvullende opdracht van de partners. Andere oplossingen voor problemen worden omschreven voor de niveaus rijk, provincies, Omgevingsdiensten en gemeenten en slechts in sommige gevallen is men afhankelijk van Europese regelgeving. Het VTH-kader biedt soms de mogelijkheid aan Omgevingsdiensten om stappen te nemen, maar kan dit niet alleen, aangezien veranderingen extra tijd kosten. En VTH-medewerkers geven aan dat ze hier niet veel van over hebben naast hun reguliere werk. Door een betere samenwerking en kennisdeling met andere overheidspartners zouden de VTH-medewerkers de juiste tools kunnen krijgen om CE mee te nemen in het reguliere werk. Door goede uitwisseling zouden de geconstateerde belemmeringen in de paragraaf Resultaten kunnen worden behandeld en zou het instrumentarium van VTH toereikend worden om circulair ondernemen te stimuleren.

Afgeleide vragen & antwoorden

1. Welke ruimte biedt het VTH-kader aan de vergunningverlener om maximaal voorschriften op te nemen voor circulaire bedrijfsvoering bij oprichting en actualisatie van de vergunning?
   Er is op dit moment beperkte ruimte om in het kader van VTH voorschriften aan vergunningen te verbinden ter bevordering van CE. Wel kunnen in vergunningen voorschriften worden verbonden met betrekking tot afvalpreventie, dit helpt de verdere ontwikkeling van CE. Verder kunnen voorschriften worden verbonden om meer experimenteerruimte mogelijk te maken in vergunningen. De mogelijkheid om te experimenteren is niet mogelijk bij type B bedrijven op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Er zijn geen mogelijkheden om bedrijven te verplichten secundaire grondstoffen in te laten zetten in plaats van virgin-grondstoffen.

2. Welke mogelijkheden en beperkingen voorzie je hierbij met de invoering van de Omgevingswet?
   De Omgevingswet biedt vergelijkbare, en dus beperkte, ruimte om voorschriften te verbinden aan vergunningen.

3. Welke maximale ruimte biedt het VTH-kader aan de toezichthouder/handhaver om bedrijven te sturen en te houden aan circulair handelen?
   De toezichthouder/handhaver is gebonden aan de voorschriften uit de vergunning en de algemenere regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bieden over het algemeen beperkte ruimte om te sturen op CE. De huidige opdracht die Omgevingsdiensten hebben voor toezicht en handhaving omvat niet of nauwelijks een adviserende rol.

4. Is bij CE ketentoezicht nodig of volstaat het huidige bedrijfsgerichte toezicht om transparantie in grondstofstromen te realiseren?
   Ketentoezicht waarbij de gehele keten wordt bekeken kan meerwaarde hebben. Dus moeten we nagaan welke grondstoffen worden gebruikt in een productieproces, welke afvalstoffen hierbij vrijkomen en waar deze vervolgens naartoe gaan, en hoe deze worden verwerkt en eventueel opnieuw worden toegepast en in welk proces. Door de gehele keten inzichtelijk te maken, en niet alleen de focus te leggen op ontstane afvalstoffen, krijgt men een beter beeld van de inzet van recyclaat. Waar gebeurt dit wel? Waar niet en is dit misschien wel mogelijk? Ook zou er meer samengewerkt moeten worden tussen diensten, dus volg ook de keten wanneer een stroom het werkgebied van een Omgevingsdienst verlaat. Het neemt veel tijd in beslag om de hele keten inzichtelijk te maken. Het is een optie om steekproefsgewijs een aantal stromen die gebruikt worden bij kunststofproductie en welke daarbij vrijkomen, inzichtelijk te maken. Op deze manier krijgt men meer zicht op het hergebruik en de inzet van recyclaat.

Eind-conclusie & aan-bevelingen

Na alle onderzoeken, gesprekken en analyses is het tijd voor de eindconclusie en uiteraard: de aanbevelingen. Want dat we volop kansen zien, mag duidelijk zijn. Verderop vind je maar liefst negentien aanbevelingen.

Zoals je hebt kunnen lezen, hebben we in de uitwerking van iedere case conclusies opgenomen op basis van het beantwoorden van de hoofdvraag en de afgeleide onderzoeksvragen. Wat blijkt: het antwoord op de hoofdvraag is voor iedere case hetzelfde gebleken (zie hieronder). De antwoorden op de afgeleide vragen zijn per case net iets anders. Per case hebben we aanbevelingen gedaan voor mogelijke oplossingen.

Hoofdvraag:
Welke ruimte en/of beperkingen biedt het VTH-kader aan de Omgevingsdiensten om te sturen op CE, zowel vanuit toezicht als bij vergunningverlening?
De ruimte binnen het huidige VTH-instrumentarium is heel beperkt om te sturen op circulaire bedrijfsvoering en circulaire ketens. In de paragrafen Resultaten van de vier casussen zijn bij de geconstateerde belemmeringen direct de mogelijke oplossingen aangegeven. Deze oplossingen zijn aanbevelingen waarmee het instrumentarium van VTH toereikender wordt voor circulair ondernemen. Ook hebben we aangegeven wie voor de oplossing aan zet is om de belemmering weg te nemen.

Eindconclusie

Aan het begin van dit onderzoek hebben we de volgende hypotheses gesteld:

Hypothese 1. Het huidige VTH-kader biedt voldoende ruimte om de landelijke doelstelling van 2030 (50% circulair) en 2050 (100% circulair) met betrekking tot CE te behalen.

Hypothese 2. Iedere branche of keten vraagt om maatwerk binnen het VTH-instrumentarium.

Hypothese 1 stelt dat met het wettelijk kader van nu, samen met de bevoegdheden die VTH-medewerkers hebben, aan de landelijke doelstellingen voldaan kunnen worden, waaronder de doelstelling van 100% circulair in 2050. Dit laatste kan zeker worden verworpen aangezien met het huidige wettelijk kader onder andere biomassa mag worden verbrand. Ook is ons opgevallen dat het LAP3 en de meststoffenwetgeving bij agrarische toepassingen de circulariteit in de weg zit. Denk aan bijvoorbeeld het toepassen van Bokashi en het gebruik van organische mest. We schatten ook in dat het met het huidige VTH-kader erg lastig wordt om te sturen op 50% vermindering van primaire grondstoffen in 2030. Uit de kunststofsector blijkt dat bedrijven het liefst nog virgin-grondstoffen gebruiken. Er zijn geen mogelijkheden om bedrijven te verplichten om secundaire grondstoffen in te zetten. Om deze redenen kan hypothese 1 in zijn volledigheid worden verworpen. Ondanks dat het huidige VTH-kader niet voldoende ruimte biedt om een effectieve bijdrage te leveren om de doelstellingen van het Rijk te halen, valt er nog wél winst te behalen binnen het huidige VTH-kader. Uit dit onderzoek blijkt dat er mogelijkheden zijn. Zo kunnen er in vergunningen proefnemingen en experimenteerruimte worden opgenomen. We kunnen meer gebruik maken van de kracht van green deals en proeftuinen.

Let op: De meeste bedrijven vallen onder de meldingsplicht van het Activiteitenbesluit. Voor die bedrijven zijn er weinig tot geen mogelijkheden om te sturen op CE.

Hypothese 2 kan grotendeels worden geaccepteerd. Doordat er vier verschillende branches zijn onderzocht, kunnen we concluderen dat veel knelpunten specifiek voor de branche zijn, soms zelfs specifiek voor één bedrijf. In Fase 1 zijn er veel specifieke problemen per case naar voren gekomen. We kunnen stellen dat maatwerk per branche in ieder geval nodig is. Een branchegerichte aanpak sluit maatwerk voor ketens niet uit. We verwachten dat een nadere blik op een ketenaanpak om meer maatwerk zal vragen.

Aanbevelingen

Op basis van het uitgevoerde onderzoek hebben we mogelijkheden en onmogelijkheden geconstateerd. We hebben de resultaten per casus beschreven en daarbij ook oplossingen (aanbevelingen) meegenomen en wie voor de mogelijke oplossingen aan zet is.

Op dit moment biedt de huidige wet- en regelgeving beperkte ruimte voor CE binnen het VTH-kader. We doen de volgende aanbevelingen:

1. *BEVOEGDHEDEN MANDATEREN NAAR OMGEVINGSDIENSTEN*

Bevoegdheden van provincie, bijvoorbeeld in het kader van stortontheffingen zouden (meer) gemandateerd moeten worden naar Omgevingsdiensten. Op die manier hebben Omgevingsdiensten meer zicht en vat op de (gehele) keten. De hele keten zou dan ook steekproefsgewijs door de Omgevingsdiensten gecontroleerd en gemonitord kunnen worden. Door meer en beter zicht op de gehele keten kan ook kritischer worden omgegaan met aangevraagde stortontheffingen. Dit kan leiden tot meer recycling en minder storten.

2. *BETERE AFSTEMMING EN MEER KENNISDELING*

Er is een betere afstemming en meer kennisdeling op het gebied van CE nodig tussen Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers. Dit geldt ook voor Omgevingsdiensten en andere bevoegde gezagen die verantwoordelijk zijn voor een beperkt deel in de keten van het toezicht, zoals IL&T en NVWA. Hiervoor is het nodig dat de Omgevingsdiensten over meer financiële middelen en meer capaciteit kunnen beschikken. Dit kan onder andere worden gebruikt voor een betere samenwerking tussen overheden en voor het versterken van bestaande netwerken die aan circulaire economie werken, zoals bijvoorbeeld het Groene Brein.

3. *GENERIEKE LANDELIJKE NORMEN*

Voor geproduceerde secundaire grondstoffen of producten zouden generieke landelijke normen moeten worden vastgesteld. Op deze manier wordt de inzet daarvan eenvoudiger en wordt er ook één norm gehanteerd. Voor vraagstukken over einde-afval/bijproduct en voortgezet gebruik zou er één landelijke beoordelingsinstantie moeten zijn, die op een uniforme manier omgaat met de beoordelingen daarvan en beschikt over de benodigde expertise. Deze kennis is niet aanwezig bij de meeste Omgevingsdiensten, zeker niet wanneer het gaat om de wat complexere (afval) stromen. Deze instantie zou de eerder uitgevoerde beoordeling openbaar moeten maken en breed delen, zodat bedrijven en overheden hier gebruik van kunnen maken. Door stoffen niet meer aan te merken als afvalstoffen wordt het eenvoudiger voor bedrijven om deze af te zetten en te vermarkten. Er zijn dan meer afzetkanalen mogelijk en het leidt tot minder administratieve lasten.

4. *NIEUWE VERWERKINGSTECHNIEKEN TOESTAAN*

Neem in het LAP de mogelijkheid op dat het eenvoudiger wordt om nieuwe verwerkingstechnieken toe te staan. Deze technieken leiden tot een vergelijkbaar niveau van hergebruik/recycling met een lagere milieu-impact dan nu in de minimumstandaard is voorgeschreven.

5. *ONTWIKKELING VTH-MEDEWERKERS*

Voor VTH-medewerkers van Omgevingsdiensten moeten kwaliteitscriteria worden ontwikkeld en vastgelegd met betrekking tot CE. Vervolgens zouden VTH-medewerkers een opleiding moeten kunnen volgen om in ieder geval (basis)kennis over CE binnen het eigen vakgebied op te doen. We moeten daarom een opleiding ontwikkelen die specifiek gericht is op VTH-medewerkers. Een onderdeel van deze opleiding zou ‘Een andere manier van denken’ moeten zijn. Van ‘nee tenzij’, naar ‘ja mits’. Ook opdrachtgevers moeten hierin investeren. De wereld verandert snel, daarom is het belangrijk dat Omgevingsdiensten goed kunnen meebewegen om bij te dragen aan de duurzame doelen van de opdrachtgevers.

6. *BEPERKINGEN VERWERKING HERBRUIKBARE BIOMASSASTROMEN*

In het LAP moeten voor herbruikbare biomassastromen beperkingen worden opgeno-

men voor verwerking. Zo voorkomen we dat biomassastromen worden gedowncycled, door ze bijvoorbeeld te verbranden. Deze stromen moeten zo hoogwaardig mogelijk ingezet worden. Dit geldt overigens ook voor andere reststromen. Bij verbranders wordt geconstateerd dat daar misschien ook voor verbranding een verdere uitsortering plaats zou moeten vinden. Zo wordt er minder afval verbrand en meer afval opgewerkt om opnieuw in de keten te zetten.

7. ***CENTRAAL LOKET***

Wanneer VTH in de uitvoeringspraktijk ziet dat er zaken zijn die CE belemmeren, dan moeten ze dit signaal centraal kunnen melden. Hiervoor zou een loket of netwerk moeten worden ingericht, waarbij vanuit het Rijk ook gereageerd wordt met mogelijke oplossingen. Op die manier kunnen Omgevingsdiensten kennis uitwisselen en oplossingen aandragen bij de ondernemers.

8. ***AFGIFTE VOLLASTVERKLARING ONDER DE LOEP***

De vollastverklaring om afval te storten in plaats van te verbranden, wordt te vaak en te makkelijk afgegeven. Hierdoor komen afvalstoffen die bedoeld zijn voor een verbrandingsoven op de stortplaats. Met een betere landelijke afstemming tussen de diensten voorkom je dat afval onnodig wordt gestort. Daarnaast is er ook een strengere regulering op de afgifte van deze vollastverklaringen nodig. Hiervoor zal eerst onderzocht moeten worden of dit probleem zich overal voordoet.

9. ***VERPLICHTING ONDERZOEK AFVALPREVENTIE***

Er zijn slechts beperkte juridische mogelijkheden om afvalvermindering af te dwingen. Een afvalpreventie kan worden afgedwongen als dat daadwerkelijk is voorgeschreven in de vergunning. Voor meldingsplichtige bedrijven is die mogelijkheid er in het Activiteitenbesluit milieubeheer nu niet. In vergunningen en via het Activiteitenbesluit zou de verplichting tot het uitvoeren van een afvalpreventie-onderzoek standaard voorgeschreven moeten worden.

10. ***ONDERSTEUN PRODUCTIEBEDRIJVEN MET KENNIS EN MIDDELEN***

Bij productiebedrijven is relatief weinig aandacht voor CE. Omgevingsdiensten kunnen hierin een rol spelen door met bedrijven in gesprek te gaan en hen te wijzen op het gebruik van recyclaat in plaats van virgin-grondstoffen. Hiervoor zijn kennis, die landelijk moet worden gedeeld, financiële middelen en capaciteit nodig. Landelijke, dan wel Europese, regels over het toepassen van een minimaal percentage aan recyclaat in producten zou hieraan bijdragen. Daarnaast zou een subsidie op recyclaat helpen om het gebruik daarvan te stimuleren of juist een belasting op virgin-grondstoffen om het gebruik daarvan te ontmoedigen.

11. ***ZICHT OP KUNSTSTOFFEN***

Er zijn veel onduidelijkheden over de samenstelling van de vele verschillende afvalstromen. Dit maakt verwerking complex. Dit geldt bijvoorbeeld voor kunststoffen. Door het aantal soorten kunststoffen te beperken, zal verwerking daarvan minder complex zijn. Daarnaast zou verdere registratie van stoffen in verschillende kunststoffen (zodat deze gegevens ook bekend worden bij verwerkers) de verwerking ook minder complex maken.

12. ***VERWERKING DAADWERKELIJK CIRCULAIR?***

Vormen van verwerking lijken soms circulair, maar de vraag is of dat deze dat ook daadwerkelijk zijn. Een voorbeeld daarvan is pyrolyse. Bij het pyrolyseren ontstaan drie producten: een gas, een olieachtige stof en een vaste coke-achtige stof. Bij dergelijke initiatieven moet goed gekeken worden of er geen sprake is van downcycling. Deze manier van recycling zou verder uitgewerkt moeten worden in het LAP. Dat zou antwoord moeten geven op wat minimaal moet gebeuren met de ontstane stromen. Hoe en onder welke voorwaarden is een dergelijk initiatief toe te staan? Bijvoorbeeld met sturingsvoorschriften in de verguning.

13. ***PROEFNEMINGEN***

Er zijn beperkte mogelijkheden tot proefnemingen. Om meldingsplichtige bedrijven ook deze mogelijkheid te bieden, bevelen we aan om de mogelijkheid tot het uitvoeren van

proefnemingen op te nemen in het Activiteitenbesluit. In vergunningen dienen deze voorschriften standaard opgenomen te worden. Dit geeft bedrijven meer ruimte om binnen de kaders van de vergunning te experimenteren.

14. ***RUGDEKKING, CAPACITEIT EN AANDACHT***

Om meer lef te kunnen tonen om ruimte te bieden voor CE vanuit VTH door de Omgevingsdiensten is bestuurlijke rugdekking nodig vanuit opdrachtgevers. Ook geven bedrijven aan dat Omgevingsdiensten een grotere rol op zich zouden moeten nemen op het thema CE. Dat lukt op dit moment niet door de beperkte capaciteiten bij de Omgevingsdiensten. Dit geldt ook voor het wel of niet beleggen van de adviesrol bij de Omgevingsdiensten. Om meer aandacht te besteden aan het thema CE zou dit onderdeel moeten worden van de opdracht vanuit de gemeenten en de provincies.

15. ***VASTE CONTACTPERSONEN***

Werk met vaste contactpersonen bij omgevingsdiensten (vergunningverlening) voor bedrijven. Op die manier is kennis en ervaring met bedrijven geborgd. Daarnaast kunnen bedrijven eenvoudiger schakelen met de Omgevingsdienst om nieuwe initiatieven af te stemmen.

16. ***MELDPLICHT KRITIEKE GRONDSTOFFEN***

Voer een meldplicht in voor kritieke grondstoffen zoals metalen. Deze afvalstoffen hoeven nu niet gemeld te worden via het LMA. Hierdoor is er zeer beperkt zicht op wat er met deze grondstoffen gebeurt in de keten.

17. ***STEEKPROEF KETENTOEZICHT***

De Wet Milieubeheer (Wm) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geven Omgevingsdiensten de mogelijkheid om ketentoezicht toe te passen. Zo kan ketentoezicht onderdeel gemaakt worden van de controles bij inrichtingen die deze stoffen toepassen. In deze situatie is de toezichthouder verantwoordelijk om na te gaan waar de toegepaste stoffen vandaan komen en wat de kwaliteit van deze stoffen is. De gehele keten controleren neemt veel tijd in beslag. Het is misschien praktischer om de keten steekproefsgewijs te controleren. De Omgevingsdiensten hebben hiervoor een concrete opdracht nodig vanuit het bevoegd gezag. Door een koppeling te maken met het landelijke en regionale monitoring-grondstofstromenprogramma CE kan er een analyse voor VTH gemaakt worden. Dit levert input voor de prioritering in de uitvoering.

18. ***PROVINCIALE KAPSTOK***

Provinciale verordeningen en plannen zouden een steviger kapstok moeten zijn voor circulaire initiatieven.

19. ***FOCUS OP SAMENWERKING***

De laatste aanbeveling gaat over de samenwerking in het algemeen op het gebied van circulaire economie. Tijdens ons onderzoek bleek dat door de soepele samenwerking tussen vier Omgevingsdiensten er veel inzichten aan het licht zijn gekomen en dat we veel van elkaar kunnen leren. Toch hebben we ook geconcludeerd dat er soms kennis ontbreekt of dat we niet bevoegd zijn om bepaalde controles uit te voeren en dat contact met andere overheidsinstellingen soms lang kan duren. Daarom bevelen wij ook een overkoepelende samenwerking aan tussen overheidsinstellingen om kennis uit te wisselen en processen te kunnen versnellen. Zo kunnen we samen de kwaliteit van toezicht op CE vergroten.

Dit rapport is samengesteld als advies voor het IPO om alle Omgevingsdiensten in Nederland de tools te geven die ze nodig hebben om Nederland circulair te maken. Wij als medewerkers van de Omgevingsdiensten hopen dat hiermee grote slagen gemaakt kunnen worden om Nederland in 2050 100% circulair te maken. Met goede wetgeving en de juiste stimulansen kan de overheid samen met bedrijven het milieu schoonhouden en Nederland voor de lange termijn zowel economisch als ecologisch leefbaar houden. Daar gaan we voor!

Bijlagen

In de bijlage zijn de resultaten van de interviews uit fase 2 opgenomen per casus. De verslagen van de afgenomen interviews zijn in verband met AVG-wetgeving niet opgenomen in het rapport.

Fase II Matrixen

CASUS BIOMASSA

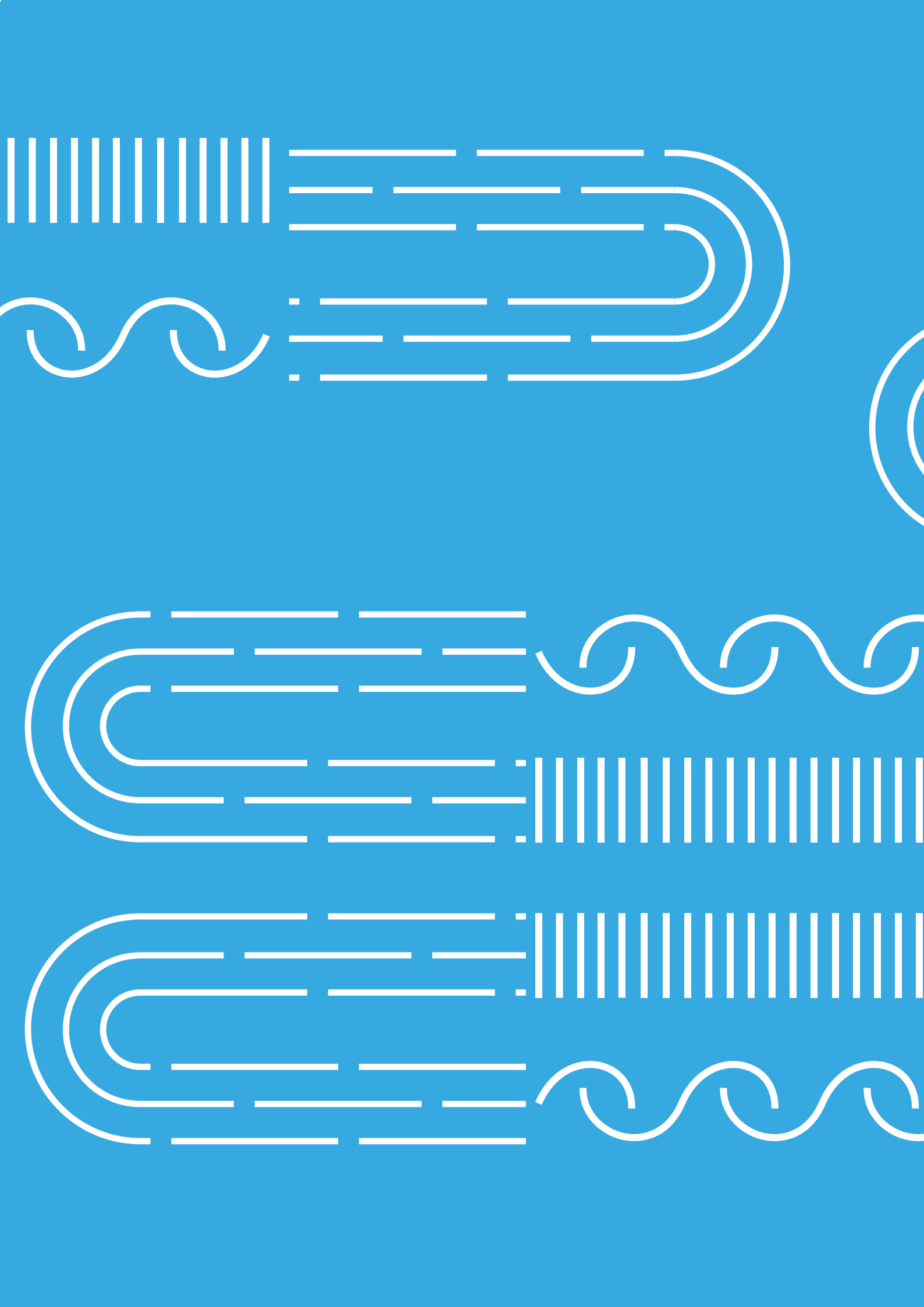
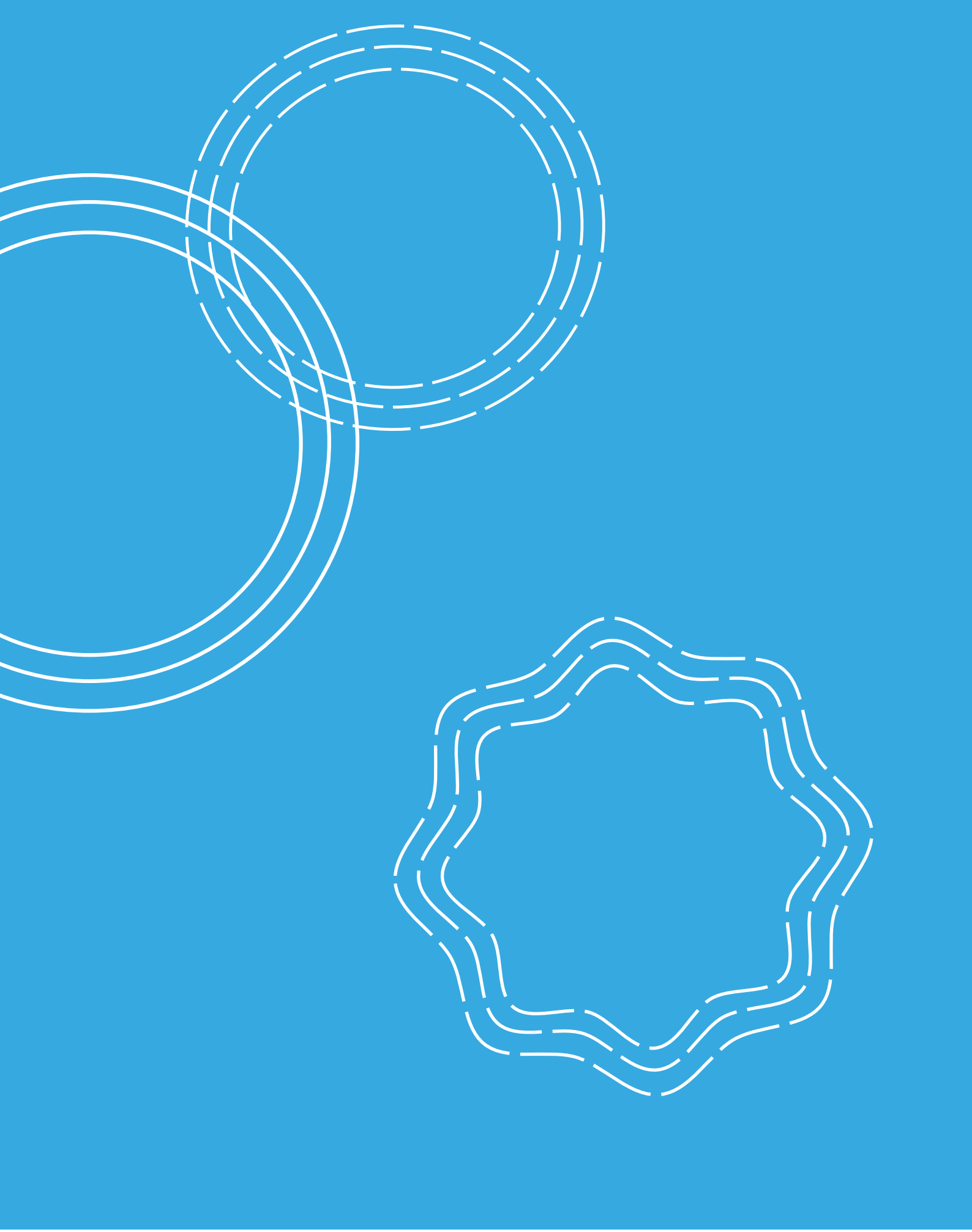
	Brancheorganisatie	Biomassa-verwerker	Bokashi-pilot	Biomassa-centrale
Beperkingen	Hang naar lokale verwerking op het gebied van circulair leidt niet tot innovatie of tot het vaststellen van landelijke normen maar tot versnippering. Veel reststromen hebben negatieve waarde. Gaan niet vanzelf naar hoogwaardigere toepassing. Misbruik term pilot (rapporteren noodzakelijk, ook mislukkingen delen). Voor MKB zijn grote onderzoeken duur. Hergebruik van stoffen is duurder dan fossiele opties. Prijsstelling.	Geen experimenteerruimte in de vergunning. Vergunningsproces demotiveert. Loopt nog een vergunningaanvraag sinds 2017. Het verkrijgen van een vergunning kost veel tijd, waardoor snel inspelen op nieuwe ontwikkelingen niet mogelijk is. Geen wettelijke manier om afval te verwerken en daardoor noemer "afvalstof" er af te halen. Niet mogelijk in te springen op nieuwe technologie door lang traject vergunning. Bedrijf heeft indruk niet vertrouwd te worden en alleen gecontroleerd te worden. Bokashi wordt tegengewerkt door compostverwerkers. Brancheverenigingen defensief en voorzichtig. Lidmaatschap van branchevereniging vereist om compost keurmerk te krijgen. Grote bulk laagwaardige stromen, hightech technologie kan vaak niet met die stromen omgaan. Groenafval is laagwaardig; kan momenteel alleen naar biomassa-centrale.	Bokashi valt onder geen regelgeving. Proces is beperking voor toepassing.	Stoppen subsidie biomassa Ontbreken onderscheid hoogwaardige en laagwaardoge houtige stromen. Negatieve media-aandacht. Op sommige locaties is geo-thermie niet mogelijk. Dan moeten andere opties als biomassa mogelijk zijn.
Oplossingen	Schaalvergroting belangrijk voor kwaliteitsborging. Ruimte maken voor pilots vanuit bevoegde gezag i.s.m. Omgevingsdiensten (onder voorwaarden) Voorverwerking op regionaal niveau. Efficiënter om minder transport naar laatste opwerker te hebben. Overheid kan invloed uitoefenen door duurzaamheidscriteria bij aanbesteding. Als overheid duurzaam product terugkopen. 0% veen in compost beleid. Indirecte maatschappelijke kosten en baten berekenen. Bijvoorbeeld CO2-waarde van compost indicateren. Compost is stabiel en heeft CO2-waarde van paar tientjes. Behoefte aan duiding wet- en regelgeving. BVOR in gat gesprongen dat ministerie laat liggen. Geen tot weinig informatie/ voorlichting vanuit ministerie. Belang dat (landelijke) regels voor iedereen hetzelfde zijn. Geen verschillende interpretatie. CE werkt alleen met business case. Inzichtelijk maken wat de randvoorwaarden zijn om te investeren in innovaties. Afvaletiket is lastig, maar mooie basis om innovatie te laten ontstaan. Afvaletiket zorgt wel voor efficiëntie dat stromen naar vergunde instanties gaan. Voor hoogwaardige toepassing is samenwerking op ketenniveau cruciaal. Voor hoogwaardige toepassing vooraf sturing nodig.	Belastingsysteem herzien, minder belasting op hergebruik van grondstoffen. Ambitie om biomassa hoogwaardiger toe te passen i.p.v. verbranden.	Behoefte aan uniforme regels. Toepassing Bokashi scheelt veel vervoersbeweging vergeleken met initiële situatie. Afspraken/richtlijnen kwaliteit Bokashi om onschadelijk product te hebben. Bokashi kan onder andere gemeenten/waterschapen veel geld besparen en levert ook milieuwinst op, doordat de stromen worden verwerkt op plaats van ontstaan en ook daar weer worden toegepast. Geen inkoop compost nodig.	Strengere milieu eisen voor biomassacentrales. Verbranden laagwaardige biomassa stromen. Niet alleen energie opwekken met biomassacentrale, maar ook eindproduct nuttig inzetten (warmte, CO2). Overheid kan sturen op inzet reststromen. Biomassa oplossing i.p.v. aardgas (energietransitie).

	Brancheorganisatie	Biomassa-verwerker	Bokashi-pilot	Biomassa-centrale
Nodig van de Omgevings-dienst		Vertrouwen en mogelijkheden experimenteerruimte. Vaste contactpersonen vanuit OD, met onder andere kennis van lokale situatie. Flexibiliteit, dit moet mogelijk gemaakt worden door opdrachtgevers. OD ziet wel goede initiatieven, maar moet toetsen op de vergunning.	Meer mandaat om te proberen. Medewerkers Omgevingsdienst helpen meezoeken naar circulaire oplossingen, maar dienst in algemeen wordt betwijfeld. Vooraf bepalen welke partijen betrokken dienen te worden.	Tijdige vergunningverlening. Eenduidige informatie. Geen accountmanager. (Vast contactpersoon). Meedenken.
Inhoudelijk		Binnen het bedrijf kunnen nog meer reststromen worden benut tussen verschillende afdelingen. Ambitie om van schone grond bodemproducten te maken. Verder ambities voor blad en gras. Groenafval is laagwaardig. Kan momenteel alleen naar biomassacentrale. Misschien in toekomst anders.		

CASUS AGRARISCH

	Brancheorganisatie	Melkveehouderij fase II	Pootaardappelteler fase II	Tomatenkweker fase II	Tulpenkweker II
Beperkingen	Concurrentiepositie van boeren t.o.v. buitenland. Verdienmodel is niet uitgewerkt in de CE-ambities. Er worden geen integrale oplossingen aangeboden, maar er is slecht focus op één aspect (kringloop, klimaat en biodiversiteit).	Ziet de markt als één kringloop i.p.v. alleen kringloop op eigen erf. Samenwerking veehouderij met akkerbouw beperkt door nieuw mestbeleid. Monovergister-mineralen scheiden. Stikstof apart in een vloeistof (soort kunstmest), maar ook fosfaat. Specifiek toedienen waar nodig. Opbrengst zou zijn: minder kunstmest inkopen en minder mest afvoeren. Regelgeving EU beperkt door label 'organische mest'. Alles wat dit label heeft moet afgevoerd worden. Besluit nemen of bijv. opbrengst monovergister ook als kunstmestvervanger gebruikt mag worden.	Praktische beperkingen van organische bestrijdingsmiddelen→meer schurft. Daardoor minder afzet dus toch weer terug op traditionele bestrijding. Macht van bijv. supermarkt tegenover relatief kleine ondernemer.	Van afvalstromen tomaten is op een bepaalde manier karton te maken. Kweker heeft geen tijd en niet altijd product om dat zelf uit te zoeken. Schijnt complex te zijn. Door corona minder financiële middelen. Organische mest toepassen is niet toegestaan.	Net dat wordt toegepast bij tulpen op het land; ondernet wordt hergebruikt. Bovennet door beschadigingen niet herbruikbaar en wordt door leverancier gerecycled voor andere toepassingen. Composteerde vroeger zelf broeiafval. Specialistisch werk om tot goede compost te komen. Vergisten van afval is makkelijker.
Oplossingen	Verdienmodellen; waar wordt de boer beloond t.o.v. internationale markt? Minder terughoudendheid met nieuwe technieken in plantaardige sectoren (bijv. genetisch manipulatie). Stimuleren van voorlopers i.p.v. opleggen.	Divers aanbod van verschillende agrarisch sectoren bevordert kringloop. Locatie van melkveehouderij is gunstig i.s.m. akkerbouw. Grondruilplaatsing. Technische oplossingen voor problemen i.p.v. regulering (denk bijv. halvering veestapel). Verdienmodel (of besparing of het moet iets opleveren). Kant-en-klaar-concept dat werkt Nieuwe visie 'contouren toekomstig mestbeleid' gaat voorbij aan melkveehouder met weinig grond die samenwerking aangaat met bijv. akkerbouw. Regelgeving moet mee veranderen t.o.v. nieuwe innovaties (monovergister). Industrie heeft een duidelijk rol in de circulariteit en kan de boer daar ook voor belonen. Duurzame stalsystemen kunnen op korte termijn de milieu-impact verkleinen.	Verandering het beste via de marktwerking. Fosfaat uit kippenmest/riool halen. Waarom dit verbranden? De landbouw kan een bijdrage leveren aan de CO2-reductie, energietransitie en ook de voedselschaarste.	Proeven voor composteerbaar touw voor teelt. Telersvereniging is aan het experimenteren met maken van karton van plantenresten. Experimenten voor toepassing plantenresten bij telersvereniging onderbrengen (constant product ter beschikking). Vruchten die niet goed genoeg zijn, gaan naar biovergister. Plaatsen van biovergisters op erven moet je niet willen (stank, efficiëntie).	
Nodig van de Omgevingsdienst		Heeft niet zozeer te maken met de Omgevingsdienst. Landelijke oplossingen zodat veehouders meer kansen krijgen om circulair te ondernemen. Loopt niet direct tegen problemen aan met regelgeving. License to produce. Vertrouwen in overheid kan beter.	Visie. Langetermijndenken en integraal aspecten oppakken. Door het gebrek aan visie is het onmogelijk om een bedrijfsplan hierop aan te passen. Meedenken en vertrouwen versus de controlerende rol.	Goede ervaring met OD.	Positieve ervaring met OD.
Inhoudelijk			Ontvangt nu mest van andere kant van het land. Opzetten van landelijke reststoffenbank voor agrariërs. Naast productie voor voedselvoorziening wordt in toenemende mate geproduceerd voor grondstoffen voor industrie (vb. zetmeelaardappelen voor katalysator).	Voor afdragen vruchten aan biovergister moet betaald worden, terwijl vergister grof geld verdient. Bedrijf werkt grotendeels circulair; hergebruik water, aardwarmte, meststoffen, steenwol, zeer beperkte toepassing chemie.	

	Brancheorganisatie	Stortplaats	Milieustraat met upcycle	Afvalverwerker
Beperkingen	Afvalfase is niet de zere plek, zorgwekkende stoffen als bijvoorbeeld PFAS wel. Afzet secundaire grondstoffen. Chemische recycling werkt niet voor restafval. Bereidwilligheid gebruik secundaire grondstof. Vaak kunnen bedrijven meer secundaire grondstoffen afzetten, maar het loopt spaak op het label afvalstof.	Huidige systematiek Vergunningverlening werkt goed voor huidige zaken, maar niet voor bijvoorbeeld start-ups. Door toenemend circulair ondernemen ontstaan ook nieuwe stromen bij de stort. Er wordt ook gestort als gevolg van fouten uit het verleden (asbest, PFAS). Met storten staat bedrijf buiten de cirkel van circulair. Betere recycling zorgt voor hogere kosten. Minerale grondstoffen winnen uit bodem as verbrandingscentrales nog niet haalbaar.	Ondernemers die niet verbonden zijn aan de milieustraat mogen geen producten afnemen. Label afvalstof houdt ontwikkeling tegen. Kringloop mag geen producten afleveren, want dat wordt gezien als bedrijfsafval. Product is formeel afval als het de drempel overkomt.	Virgin-grondstoffen zijn goedkoop. Financiële beperkingen voor betere scheidingstechniek. Beperkte vraag belemmert hergebruik. Er is vaak geen vraag en dus kan afvalstroom niet hergebruikt worden. Zo hoogwaardig mogelijk afval verwerken in Nederland. Export komt doelstellingen niet ten goede. Recyclaat heeft negatief imago. Voor een zo duurzaam mogelijke verwerking moet alles op één locatie worden verwerkt. Er is nu sprake van onnodig transport. Door subsidie op hout voor biomassa belandt hoogwaardig hout in biomassacentrale. Vergunningenproces beperkt om snelheid te maken in stappen naar CE. Verpakkingen die bestaan uit verschillende verhalen waardoor deze niet te recyclen zijn.
Oplossingen	Stappen maken naar ketendenken. Product zien als product en niet als afval door overheid en ondernemers. Helderheid over wat grondstof of afval is. EU moet een verplicht % recyclaat in producten opzetten. Circulair ontwerp (product dat makkelijk is te separeren). Uitfaseren zorgwekkende stoffen. Lager btw% voor kringloopwinkels. Lager btw% op recyclaat. Aansturing vanuit overheid. Rijkswaterstaat betrekken bij product/afvalstatus (veel kennis, Omgevingsdienst medewerkers hebben al veel taken). Opstellen stappenplan waarmee ondernemer in eerste instantie zelf kan bepalen of product product/afvalstof is. Als de zaak te complex is, kan Omgevingsdienst benaderd worden en anders RWS. Veel meer nodig aan de voorkant in keten (ontwerp). Branche nodig om zaken te agenderen bij de overheid. Leden praten ook met multinationals over hoe producten aan te passen. Hele keten moet samenwerken met overheid om tot één strategie te komen. Overheid is nodig voor sturing, beleid en wetgeving.	Geen hinder van het label afvalstof. Het is belangrijk dat bedrijven aan dezelfde regels moeten voldoen voor een gelijk speelveld. Versoepelingen in kwalificatie van afval kan voor sommige bedrijven wat opleveren. Maar moet wel veilig voor het milieu. LAP geeft voldoende sturing. Regelmatige check van belang of sommige zaken wel de meest logische keuze zijn. Nu vinden we klimaat belangrijk, is verbranden van afval dan wel de juiste keuze?	Ambities voor het realiseren van een grondstoffendepot, waar stoffen tijdelijk opgeslagen kunnen worden. Ondernemers op bedrijventerrein willen veilig, en met oog op de gezondheid, kunnen verkennen wat mogelijk is met de ingezamelde stoffen. Bijvoorbeeld door een pilot en dit ook monitoren.	Verplicht stellen van een percentage recyclaat. Waarde behouden in keten (bijv. PET-fles -> PET-fles en geen bermpaaltje). Flexibelere vergunningen die CE boven maxima qua geluid stelt. Bij aanbesteding CE centraal zetten. Circulair inkopen. Vertrouwen vs. Controle. Bijv. inkopen op basis van dienst i.p.v. product. Dan is ondernemer gemotiveerd dat product zo lang mogelijk meegaat i.p.v. een wegwerpproduct. Verplichte recyclingrichtlijnen voor verpakkingen. Verplichting inzet recyclaat resulteert in hogere prijs voor grondstof en daardoor mogelijkheden voor investeringen in betere recyclingtechnieken. Textiel en hout zijn stromen waar grote slagen te behalen zijn wat betreft circulair. In NL overschot aan restafvalverwerkers. Verwerkers zijn state-of-the-art in vergelijking met andere Europese landen. Discussie waard om restafvalverbranding Europees in te zetten

	Brancheorganisatie	Stortplaats	Milieustraat met upcycle	Afvalverwerker
Nodig van de Omgevings-dienst		Meer experimenteerruimte Voor pilots max half jaar. Voor goede pilots is 1 à 2 jaar nodig. Op locaties van bedrijf is veel ruimte voor scale-up voor start-ups en wil daar ruimte aan bieden. Maar mag niet van de OD. Bij één Omgevingsdienst ontbreekt de wil. Of de wil is er wel, maar er is geen idee hoe dat kan binnen de huidige regels. Meer vertrouwen (bedrijf kan het zich niet permitteren om fouten te maken, zijn betrouwbare partners. Meer armslag voor Omgevings-dienst om te experimenteren vanuit minister. Meedenken over circulaire oplos-singen. Vergunningverlening meer op kaders i.p.v. middelvoorschriften.	Voor dagelijkse werkzaamheden geen knelpunten met VTH. OD enthousiast over de pilot. Maar vanwege onderbezetting niet aan-gesloten.	Binnen vergunning geluid/uitstoot geen uitbreiding mogelijkheden op locatie (liefst hele keten op één loca-tie door laten werken). Vertragend en transport veel slechter voor CE. Sentiment dat heerst is dat vergun-ningenproces beperkend is. Brede integrale blik i.p.v. kokervisie. De vraag 'Wat biedt het de BV NL? hoort centraal te staan. Flexibelere vergunning. Huidige vergunning is beperkend voor het mi-lieu, omdat extra transport vereist is.
Inhoudelijk		Snijresten tapijtindustrie groot aandeel van stortstromen. (Te hoog calorisch gehalte voor verbrandings-oven). Residu van grondreinigingen worden gestort. Sommige reststromen zijn vanzelf-sprekend. (asbest). Bij beleidsmakers moet duidelijk worden dat bij circulair ondernemen residuen ontstaan.		90% circulair realistisch. Voor laatste 10% is milieu-impact van scheiding te groot. Momenteel geen afzetmarkt voor vleesverpakkingen, omdat in aanra-king is geweest met vlees. Gft-afval wordt gecomposteerd of vergist. Idealiter zouden hier hoog-waardigere toepassingen mogelijk zijn. Kostprijstechnisch is dit nog niet haalbaar.

	Brancheorganisatie	Kunststofproducent	Pyrolyse innovatie	Kunststofverwerker
Beperkingen	De transitieagenda kunststoffen uit 2018 spreekt de ambitie uit om in 2050 100% circulair te zijn. Dit is niet mogelijk voor deze branche, er is namelijk altijd verlies van materiaal op iedere schaal. Tachtig tot negentig procent circulair is realistischer. Al met al is circulaire economie een middel en geen doel op zich. Veel bedrijven in branche type A of type B en daardoor minder contact met overheid. Adviserende kant wordt gemist en wordt deels opgepakt door NRK.	Label afval beperkt CE. Onduidelijkheid over 'opkomende' stoffen. Wil kleinschalig met afval werken. In testfase/pilot-achtig. Bibob-procedure. Bemoeilijkt proces voor kleinschalig onderzoek. Concurrentiebeding m.b.t. hergebruik processen.	Geen experimenteerruimte. Soms op voorhand niet te zeggen. Dus meer behoefte aan kaderstellende vergunningen. Vaak start-up of scale-up-fase. Financiële begeleiding en proces om vergunningverlening moet begeleid worden. Spanningsveld: techniek is er wel maar acceptatie niet.	End of Waste. Rapport opgesteld dat kunststof van goede kwaliteit is en willen cirkel sluiten. Ander bedrijf maakt zelfde product maar dan uit olie en dat kan wel geëxporteerd worden.
Oplossingen	De overheid moet de markt ook helpen veranderen en zorgen voor aantrekkelijke circulaire economie. Level playing field. Steun en acceptatie van inzet van recyclaat. Verplichting van inzet percentage recyclaat. De wetgeving met het label afval is gebaseerd op chemisch afval. Daarna REACH ingevoerd. 'Afval' als potentiële grondstof kunnen gebruiken. Restmateriaal moet geen afval zijn. NLD neemt aparte positie in t.o.v. EU. Bij gevaarlijke stoffen mag je het in NLD gebruiken zolang er maar geen blootstelling is. In het buitenland mag je het niet gebruiken maar is er sprake van een gedoogbeleid. Als gevaarlijke stoffen niet hergebruikt mogen worden, dan kunnen we de helft niet meer hergebruiken. Europese wetgeving gaat dit door verschillend beleid niet aanpassen. Zorgen dat producten tijdloos zijn en modulair opgebouwd worden.	Ruimere toepassing van restmateriaal. Publieke opinie t.o.v. recyclaat/afval hergebruik. Minder gebruik van chemicaliën toepassen. Meer experimenteerruimte. Bij bijv. een campus/onderzoeksinstelling kaders meegeven en achteraf uitleggen wat er is gebeurd. In nauw contact met Overheid. Meer in de keten werken. Gestructureerd landelijk overleg.	Reststromen hebben slecht imago. Zolang fossiele brandstoffen goedkoper zijn, wordt geen recyclaat gekozen. Businesscase is nodig. Verandermanagement is nodig. Anders komt er geen verandering. Overheid moet rol nemen t.o.v. CE: fiscaal, heffing of subsidie. Verdienmodel is niet goed genoeg ingericht.	Wil graag landelijk loket, liefst zelf Europees. Erkenning van end of waste. Overheid is bepalend voor milieubeleid. Kan minimaal hergebruikpercentage voorschrijven. Kostprijs en marktwerking bepaalt hergebruik.
Nodig van de Omgevingsdienst	Omgevingsdiensten moeten niet handhaven op circulair. Omgevingsdiensten + NRK: bedrijven voorlichten en stimuleren m.b.t. verduurzamen. NRK heeft zaken ontwikkeld die Omgevingsdienst onder de aandacht kan brengen. Samenwerking van belang.	Meedenken in energieoplossing. Of gas stoken of biomassa. Proces blijft traag lopen. Spelen belangen en hoofdkantoor in buitenland kan stekker eruit trekken. Onderbezette OD.	Onderbezet OD. Wel veel expertise maar niet de tijdsbesteding. Onbekend terrein, hoe ver durf je daarin te gaan. Bereidheid om niet-toezichthoudend werk te doen. Verandermanagement moet begeleid worden Experimenteren wordt meteen afgerekend. Meer adaptief vermogen nodig. Wetgever loopt achter feiten aan. Duidelijkheid op lange termijn.	Langetermijndenken. Durven nemen van beslissingen. Een regie, eenduidigheid en afstemming. Landelijk loket. Ervaring is dat OD/provincie wel meedenkt. Van centrale overheid geen directe acties te verwachten