

# Handen uit de mouwen voor circulaire economie

Veel Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers, provincies en gemeenten, willen werk maken van de circulaire economie. Vanaf nu kunnen zij inspiratie putten uit de Handreiking 'Making the Circular Economy work'. Dit in Europees verband ontwikkelde document biedt ondersteuning bij het vertalen van circulaire ambities naar de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook bedrijven met circulaire initiatieven kunnen er hun voordeel mee doen.

Veel landen in Europa hebben hoge ambities geformuleerd met betrekking tot de overgang naar een circulaire economie. Er is ook een Europees Actieplan Circulaire Economie. Het realiseren van deze ambities is in belangrijke mate afhankelijk van innovaties door bedrijven. En deze hebben vaak weer te maken met regulering door uitvoerende overheden. Maar zijn die wel voldoende toegerust voor hun taak?

De verschillende actoren die innovaties in de praktijk willen brengen, ervaren de milieuregeling vaak als gecompliceerd en lastig uitvoerbaar. Daarom besloten een aantal Europese landen, die immers alle met grotendeels dezelfde Europese milieuregeling te maken hebben, om een handreiking te ontwikkelen die de mogelijkheden en knelpunten in de relevante Europese regeling aankaart, goede uitvoeringspraktijken beschrijft en suggesties doet om de samenwerking tussen uitvoerende instanties, bedrijven en beleidsmakers te bevorderen. Het resultaat is de Handreiking 'Making the Circular Economy work.'

Bij het schrijven van de handreiking is de aandacht vooral uitgegaan naar innovaties gericht op het maken en gebruiken van nieuwe secundaire grondstoffen (bijproducten en einde-afval materialen). Daarnaast is gekeken naar het optimaliseren of opnieuw ontwerpen van processen gericht op reductie van grondstoffengebruik en naar het voorkomen van afval via industriële symbiose en een ketenbenadering.



*Ilia Neudecker is zelfstandig milieubeleidsadviseur in haar eigen onderneming Foxgloves Advies (ilia@foxgloves.eu) en heeft meegewerkt aan de opstelling van de Handreiking Making the circular economy work. Zij maakte dankbaar gebruik van commentaar van Jan Teekens (Ministerie IenW en projectleider vanuit Nederland voor de Handreiking), die dit commentaar op strikt persoonlijke titel gaf.*

## Top vijf uitdagingen

Er zijn succesvolle voorbeelden van circulaire innovatie die de pers halen. Maar in het samenspel met overheden blijkt toch vaak dat realisatie van een kansrijke ontwikkeling ingewikkeld en tijdrovend is, en daarmee al snel te kostbaar. Bedrijven zien er dan vanaf en daarmee loopt de samenleving veel innovaties mis. Hier licht ik een aantal uitdagingen en oplossingen uit de handreiking.

### 1. *Materialen die goed opnieuw zijn in te zetten gelden als afval*

Op grond van de bestaande regelgeving is een reststroom al snel afval. Daarmee geldt het afvalregime, dat in veel opzichten zwaarder is, met meer bewijslast dan voor een primaire grondstof of voor een product geldt. Dat is gedaan om te zorgen dat het milieu en de gezondheid niet worden belast met gevaarlijke stoffen. Echter, ook wanneer de risico's heel beperkt of zelfs afwezig zijn, gelden toch de zwaardere regels van het afvalregime.

Een voorbeeld hiervan is de toepassing van bermmaaisel voor bodemverbetering, die niet zomaar is toegestaan omdat het om afval gaat. Het bermmaaisel gaat daarom vaak naar de afvalverbranding.

### 2. *Het is heel ingewikkeld om van het predicaat afval af te komen*

De wet geeft een viertal voorwaarden die een afvalstof moet vervullen om niet (meer) als afval te gelden. Een bedrijf moet veel informatie verzamelen om te bewijzen dat het product of de stof de status heeft van 'einde-afval'. Dat is kostbaar en tijdrovend, en niet altijd evenredig met de risico's voor gezondheid en milieu.

### 3. *Vergunningseisen voor emissies uit innovatieve processen*

Bij innovatieve recyclingprocessen is het soms nog niet bekend welke emissies er precies zullen zijn. Hierdoor kunnen de vergunningsvoorwaarden dus nog niet worden gespecificeerd. Daarmee wordt de opzet van een proefinstallatie vaak sterk vertraagd of bemoeilijkt. Een voorbeeld is een proefinstallatie voor het



oplossen van textielafval om uit de oplossing nieuwe vezels te halen. Hierbij ontstaat afvalwater met een variabele samenstelling. De voorwaarden voor de behandeling van dit afvalwater konden niet worden gespecificeerd en dus werd in de vergunning opgenomen dat het afvalwater moest worden verbrand(!).

### 4. *Steeds weer het wiel uitvinden*

Bedrijven signaleren dat voor vergelijkbare processen met vergelijkbare materialen bij een andere uitvoerende dienst opnieuw het volledige traject van vergunningverlening moet worden doorlopen. Dit terwijl veel informatie en ervaring elders al beschikbaar is.

### 5. *Gebrek aan duidelijkheid over het te doorlopen proces*

Bedrijven signaleren dat het vaak onduidelijk is welk soort informatie zij moeten aanleveren en hoe gedetailleerd dat moet zijn; ook is er weinig of geen mogelijkheid voor overleg met de vergunningverlener.

## Oplossingen in de uitvoering

Aangezien de regelgeving per definitie achter innovatieve ontwikkelingen aanloopt, is er veel te winnen bij oplossingen in de uitvoering. Daarin spelen de omgevingsdiensten een belangrijke rol. Zij voeren namens provincies en gemeenten immers taken uit op het gebied van milieuvergunningverle-

ning, toezicht en handhaving. Een greep uit de mogelijke oplossingen:

### *Herkennen en verwelkomen van innovatieve benaderingen*

Een eerste stap is het geven van een instructie aan de medewerker van een Omgevingsdienst hoe circulaire initiatieven zijn te herkennen, gevolgd door uitleg over welke stappen relevant zijn wanneer een initiatiefnemer aanklopt.

### *Een duidelijk kader voor het beoordelen van de status van een materiaal*

In Nederland is op landelijk niveau al veel gedaan aan het bieden van een duidelijk kader, zie bijvoorbeeld de Leidraad afvalstof of product die vorig jaar aan de Omgevingsdiensten is aangeboden. Er is ook een webtoets voor bedrijven beschikbaar. Verder kan een zogenaamd rechtsoordeel worden gevraagd over de status van een materiaal. Zo is in een rechtsoordeel aangegeven dat onder bepaalde voorwaarden tomatenstengels en – loof kunnen worden beschouwd als bijproduct als deze materialen worden gebruikt voor de productie van kartonnen doosjes. Een voorbeeld van een rechtsoordeel over einde-afval betreft lithium-ion-accu's uit elektrische auto's. Deze kunnen nog wel voor stationaire toepassingen worden hergebruikt, omdat daarvoor minder rendement nodig is. Hoewel dit nog geen gebruikelijke toepassing is, is er al wel interesse voor bij diverse bedrijven.

### *Een strategische benadering voor circulaire economie in de uitvoering*

Het is belangrijk voor een omgevingsdienst om in overleg met haar opdrachtgevers concreet haar rol te bepalen in de transitie naar de circulaire economie. Een volgende stap is dan het formuleren van doelstellingen en deze 'operationaliseren' door het vaststellen van een uitvoeringstrategie en daarvan afgeleide uitvoeringsprioriteiten. Een dergelijke strategie kan helpen om de uitvoering te sturen en capaciteit gericht in te zetten. Met deze aanpak kan men ook ontstijgen aan een benadering 'van geval

tot geval', die enorm tijdrovend is en kan leiden tot willekeur.

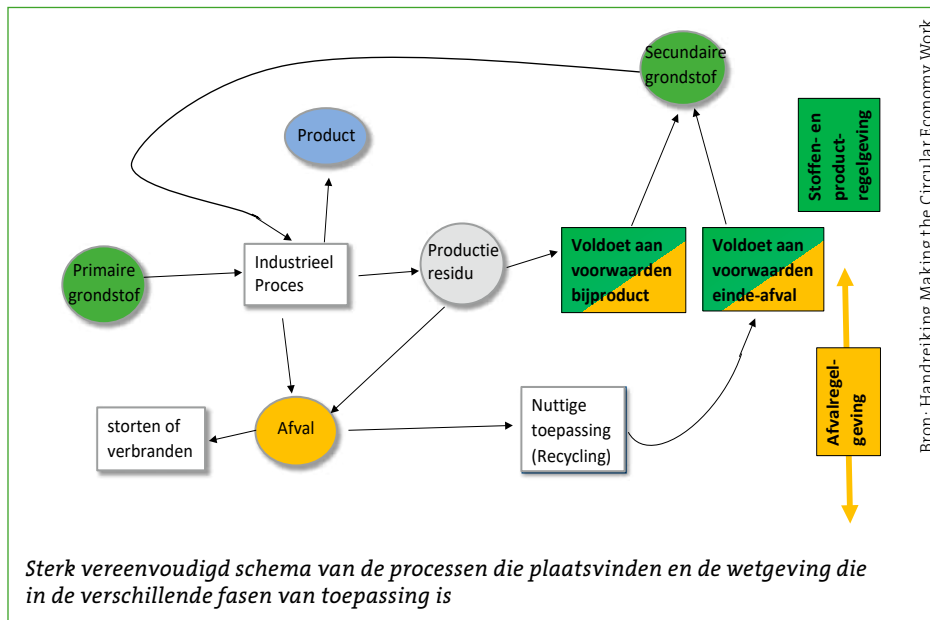
### Identificatie en beheer van onzekerheden en risico's

In het karakter van innovaties zit besloten dat er soms onvolledige informatie is over te verwachten emissies, samenstelling van secundaire grondstoffen en de effecten op milieu en gezondheid van daarin aanwezige stoffen. Dergelijke informatieleemten kunnen risico's met zich meebrengen, waardoor uitvoerende instanties vaak minder snel bereid zijn om nieuwe opties met potentieel grotere milieuwinst uit te proberen. Een transparante en begrijpelijke gedragslijn voor risicobeoordeling en innovatie kan voorkomen dat teveel verantwoordelijkheid op de schouders van één individuele vergunningverlener komt te liggen. Ook kan deze een kader bieden voor experimenten en tijdelijke ontheffingen/afwijkingen. Om vergunningverleners in lastige situaties hierbij te helpen, is bijvoorbeeld in 2018 de handreiking gepubliceerd over de omgang met afvalstoffen die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevatten.

### Samenwerking en communicatie

Samenwerking en goede communicatie zijn van wezenlijk belang voor het welslagen van circulaire innovaties. Het gaat dan om samenwerking op verschillende overheidsniveaus, tussen verschillende diensten, en met bedrijven. Dat kan door:

- Het uitwisselen en afstemmen van



*Sterk vereenvoudigd schema van de processen die plaatsvinden en de wetgeving die in de verschillende fasen van toepassing is*

informatie over de einde-afvalstatus van bepaalde producten over bestuurlijke grenzen heen. Een voorbeeld. Bij het toeliveren van PET-afval aan één en dezelfde chemische recycler maakt op dit moment elke omgevingsdienst zijn eigen afweging. Gevolg is dat PET in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet het predicaat 'afval' krijgt.

- Betere samenwerking tussen alle betrokken uitvoeringsdiensten, bijvoorbeeld tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de omgevingsdiensten. De ILT heeft kennis over gevaarlijke stoffen en over einde-afvalstatus; dit is kennis die omgevingsdiensten kunnen benutten, bijvoorbeeld wanneer zij te maken hebben met bedrijven die secundaire grondstoffen willen inzetten in hun proces.
- Betere samenwerking met bedrijven om circulaire innovaties te helpen identificeren, ontwikkelen en faciliteren, bijvoorbeeld door ontmoetingen te organiseren binnen sectoren, rondom bepaalde materialen, regionale clusters of ten behoeve van match-making tussen aanbieders en potentiële afnemers van secundaire grondstoffen. En denk ook aan handreikingen, draaiboeken, een helpdesk, accounthouders om omvangrijke of risicovolle vergunningstrajecten te coördineren.

### Kennis en expertise

Wanneer vergunningverleners samen met een bedrijf nieuwe wegen willen verkennen,

blijkt er vaak een gebrek aan kennis te zijn over de toegepaste technologie, de aard van de secundaire grondstoffen of over wat juridisch mogelijk is in een bepaalde situatie. Wellicht kan een meer systematische ondersteuning door expertteams in een kennispool, eventueel aangevuld met advies vanuit universiteiten of onderzoeksinstituten zoals het RIVM, in deze leerimte voorzien. Wellicht kan informatie in een gezamenlijke database worden vastgelegd en uitgewisseld. Tot slot kunnen Ministerie en Rijkswaterstaat een rol spelen bij het actief en systematisch beschikbaar stellen van kennis en informatie over hoe te handelen in praktijksituaties rond circulaire economie.

### Handreiking

Om echt stappen te zetten in de circulaire economie is het van belang de uitvoerende organisaties zowel operationeel als strategisch voor te bereiden op de circulaire economie. Daarbij moet het laaghangend fruit niet worden geschuwd. Kleine stappen voor het vergroten van het bewustzijn en de kennis op dit gebied kunnen al veel bewerkstelligen. De Handreiking, samen met een Nederlandstalige samenvatting en leeswijzer gepubliceerd als interactieve pdf (zie: <https://tinyurl.com/y4dtfec2>), bevat de nodige adviezen en suggesties. Omgevingsdiensten en hun opdrachtgevers hebben hiermee een uitstekend hulpmiddel in handen om actief bij te dragen aan de transitie naar de circulaire economie.

Ilia Neudecker