

# Grondstof of afval

*Aanbevelingen voor afvalwet-en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie*



## **TASKFORCE HERIJKING AFVALSTOFFEN, ADVIESRAPPORT**

September 2019

In opdracht van:

|                                                                                                                                       |                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat                                                                                           | Unie van Waterschappen                                                                                        |
| <br>Ministerie van Infrastructuur<br>en Waterstaat |  UNIE VAN<br>WATERSCHAPPEN |

<sup>1</sup> Bron: <http://www.sociallyconsciousliving.com/causes/beginners-guide-zero-waste-myth/>

Dit rapport is tot stand gekomen met behulp van inbreng vanuit vele brancheorganisaties, bedrijven, omgevingsdiensten, provincies, waterschappen, gemeenten, ziekenhuis UMC en verschillende ministeries die de Taskforce in interviews, klankbordgroep bijeenkomsten en digitaal hebben voorzien van informatie en commentaar. Wij willen iedereen die een bijdrage heeft geleverd hartelijk danken daarvoor.

### Samenvatting

De wereldbevolking neemt toe en daarmee ook de vraag naar grondstoffen. De grondstoffenvoorraad die de aarde ons te bieden heeft is beperkt. Wij zullen als wereldbevolking zuinig moeten zijn op de bronnen en slim moeten omgaan met de grondstoffen. Een methode daarvoor is het steeds weer opnieuw en efficiënt gebruiken van producten en grondstoffen, oftewel: “circulaire economie”.

Wereldwijd heeft men hier aandacht voor. Ook in Nederland werken bedrijven en overheden steeds meer circulair. Men probeert zoveel mogelijk alle stromen die vrijkomen bij productieprocessen te gebruiken om verspilling te voorkomen; producten en materialen worden steeds vaker hergebruikt.

Bij het circulair inzetten van producten en materialen lopen overheden en bedrijven aan tegen afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Deze kent zijn oorsprong in de jaren 70, in de tijd dat afval een probleem werd. Men ging toen nog uit van de lineaire gedachte dat een product een afvalstof zou worden.

Binnen Europa is de Kaderrichtlijn afvalstoffen van toepassing die door de lidstaten wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving. Deze richtlijn is nadat deze voor het eerst in werking trad, van de lineaire gedachte opgeschoven richting recycling en nu bij de laatste wijziging is de circulaire gedachte toegevoegd. Toch kan nog niet gezegd worden dat de Kaderrichtlijn geheel uitgaat van circulariteit.

De problemen waar overheden en bedrijven tegenaan lopen in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering zijn door het Rijk erkend en er zijn in de afgelopen jaren al verschillende programma's opgestart en adviezen uitgebracht om te zorgen dat belemmeringen weggenomen worden om circulair gebruik van producten en materialen te bevorderen.

Er zijn oplossingen bedacht en belemmeringen weggenomen, maar het heeft blijkens de transitie-agenda's nog steeds niet geleid tot het gewenste resultaat. Bedrijven ervaren rechtsonzekerheid en gebrek aan een gelijk speelveld als gevolg van de ruimte die de definitie van afvalstof biedt. De 5 transitie-agenda's hebben het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) gevraagd een Taskforce in te stellen om een advies uit te brengen over hoe de belemmeringen weg te nemen, die door overheden en bedrijven worden ervaren in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan, bij het streven naar een circulaire economie.

De 'Taskforce herijking afvalstoffen' is in augustus 2018 met deze opdracht aan de slag gegaan. Er zijn interviews gehouden en de Taskforce heeft zich verdiept in de afvalwet- en regelgeving, de uitvoering en de programma's en adviezen die haar opdracht raken. De Taskforce bestond uit vertegenwoordigers van de Unie van waterschappen, Omgevingsdienst NL, IPO/VNG, VNO-NCW en ILT en besprak haar bevindingen met een klankbordgroep bestaande uit ongeveer 50 vertegenwoordigers van overheden en van brancheorganisaties van bedrijven.

In dit rapport zet de Taskforce uiteen wat de wettelijke kaders zijn, hoe de uitvoering is geregeld, wat de belemmeringen zijn en geeft een aanzet tot oplossingen voor de beschreven belemmeringen.

In de bijlage is een compilatie opgenomen van de bij de Taskforce ingebrachte belemmeringen en de mogelijke oplossingsrichtingen. Enkele overstijgende thema's zijn in deel 4 opgenomen. Belangrijke constatering is dat de belemmeringen voor een klein deel zitten in wet- en regelgeving, maar voor het grootste deel in de uitvoering daarvan. Regels worden vaak niet op dezelfde wijze geïnterpreteerd, experimenteren met nieuwe

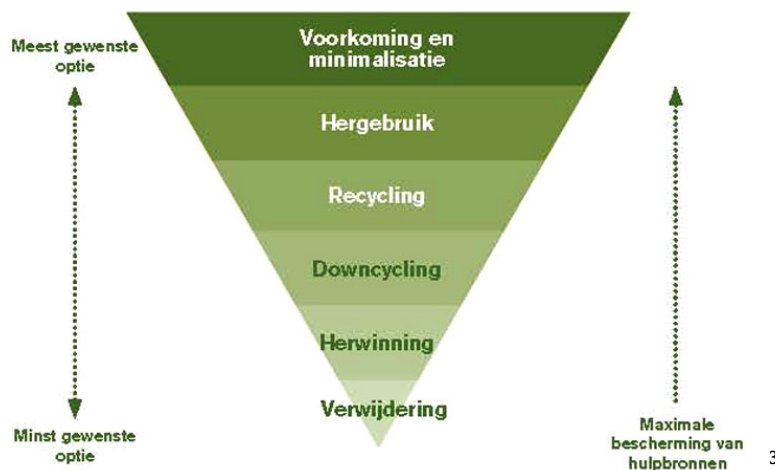
productieprocessen is soms lastig. De Taskforce ziet dat daardoor initiatieven kleinschalig blijven, terwijl nu de stap gemaakt moet worden naar meer en omvangrijkere innovatieve processen. 'Nederland circulair in 2050' lijkt nog ver weg, maar om over 31 jaar echt circulair te zijn, zijn nog wel stappen nodig. Het gaat er nu om concrete acties met doelen te formuleren, waaraan alle deelnemers ook gehouden worden.

### **Leeswijzer:**

In dit adviesrapport beschrijft de Taskforce in deel 1 de hoofdstukken 1 t/m 4 de afvalwet- en regelgeving, hoe de uitvoering daarvan is geregeld en hoe dit uitwerkt voor afval of product. Deel 2 de hoofdstukken 5 en 6, beschrijft de instelling van de Taskforce en de raakvlakken met de eerdere programma's en adviezen. In deel 3 de hoofdstukken 7, 8 en 9, komen de problemen en belemmeringen in afvalwet- en regelgeving en op andere vlakken die worden ervaren door overheden en bedrijven bij het circulair gebruik van producten en materialen aan bod. Het laatste deel 4 en hoofdstuk 10 bevat de aanbevelingen van de Taskforce en geeft een aanzet tot oplossingen. Als bijlage bij dit rapport is op basis van deel 4 van dit rapport een lijst met belemmeringen, oplossingen en concrete actiehouders opgenomen.

## Inleiding

De wereldbevolking groeit en de welvaart neemt wereldwijd toe. Daarmee hangt samen dat er een grote toename in de vraag naar grondstoffen zal ontstaan en als gevolg daarvan dat er ook een grote toename aan afvalstoffen kan ontstaan. Deze toename stelt de klimaatdoelen van Parijs en de Sustainable Development Goals (SDG's) op de proef, tenzij we veel efficiënter met onze grondstoffen omgaan en veel schoner gaan produceren en consumeren. Een circulaire economie helpt om de klimaatdoelen te realiseren<sup>2</sup>. In dat kader willen we afval zoveel mogelijk voorkomen en als er dan sprake is van afval, dat zo min mogelijk storten, zoals in onderstaand plaatje is gevisualiseerd.



In Nederland zijn daartoe al verschillende stappen gezet, zoals het programma “Van Afval Naar Grondstof” (VANG) en het programma “Ruimte in Regels”. VANG is overgegaan in het programma “Nederland circulair in 2050”. In het kader van dit programma is het “Grondstoffenakkoord” van januari 2017 gesloten. Vijf 5 transitieteams hebben een transitieagenda opgesteld voor de 5 prioritaire thema’s. In deze transitieagenda’s bevelen partijen aan om een Taskforce voor de herijking van het begrip ‘afvalstoffen’ in te stellen.

In het regeerakkoord is opgenomen: *“als onderdeel van de klimaatopgave worden de afspraken uit het Rijksbrede programma “Nederland Circulair in 2050” en de transitieagenda’s uit het Grondstoffenakkoord uitgevoerd.”*

De transitieagenda’s zijn opgeleverd en het kabinet heeft daarop in juli 2018 gereageerd. Het spreekt over 10 doorsnijdende thema’s die als rode draden door de transitieagenda’s lopen. Thema’s als het verbreden van producentenverantwoordelijkheid en circulair ontwerpen en inkopen, evenals het thema genaamd de “interventie wet- en regelgeving” worden daarin opgepakt.

Onder het thema “interventie wet- en regelgeving” is door het ministerie van I&W en de UvW de opdracht geformuleerd voor de Taskforce herijking afvalstoffen.

Het komt nu aan op de uitvoering van deze agenda’s. Onderdeel daarvan is het aangeven en waar mogelijk aanpakken van belemmeringen/knelpunten in de afvalwet- en regelgeving

<sup>2</sup> Zie ook kabinetsreactie op de transitie-agenda’s circulaire economie

<sup>3</sup> Bron: <https://www.facilitaire-info.nl/aanbieders-info/interface-re-entry.html>

en de uitvoering (vergunningverlening, toezicht en handhaving) van die regels. Hiermee is de Taskforce herijking afvalstoffen in september 2018 begonnen.

In dit rapport gaat het om afval en de transitie naar efficiënt gebruik van grondstoffen. Dit hangt nauw samen met de klimaatproblematiek enerzijds en anderzijds met de invloed van productontwerp (doel: *circular by design*), productieproces (doel: *no waste, only products*) en consumentengedrag (doel: *sustainable mindset*).

Opdrachtgevers van de Taskforce zijn het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de Unie van Waterschappen, maar de inhoud van het rapport raakt ook andere onderwerpen die onder de verantwoordelijkheid van andere ministeries vallen, bijvoorbeeld Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Afvalwet- en regelgeving is ondergebracht bij het ministerie van I&W, klimaat en productregelgeving bij EZK en voor mestregelgeving en diervoederregelgeving, waar secundaire producten indien aan de normen wordt voldaan onder kunnen vallen, is het ministerie van LNV verantwoordelijk.

Voor wat betreft de uitvoering raakt de inhoud van het rapport o.a. de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), gemeenten, provincies en de Omgevingsdiensten.

Ten slotte moeten bij het streven naar minder of andere regels of ander overheidsoptreden, dat als 'belemmerend' wordt ervaren, altijd afwegingen gemaakt worden tussen het wegnemen van die belemmeringen en de risico's van bepaalde stoffen of productstromen voor de volksgezondheid of het milieu.

## DEEL 1

In het eerste deel van het rapport is een uiteenzetting gegeven van het wettelijke kader omtrent afval en hoe de uitvoeringspraktijk daarvan in Nederland geregeld is.

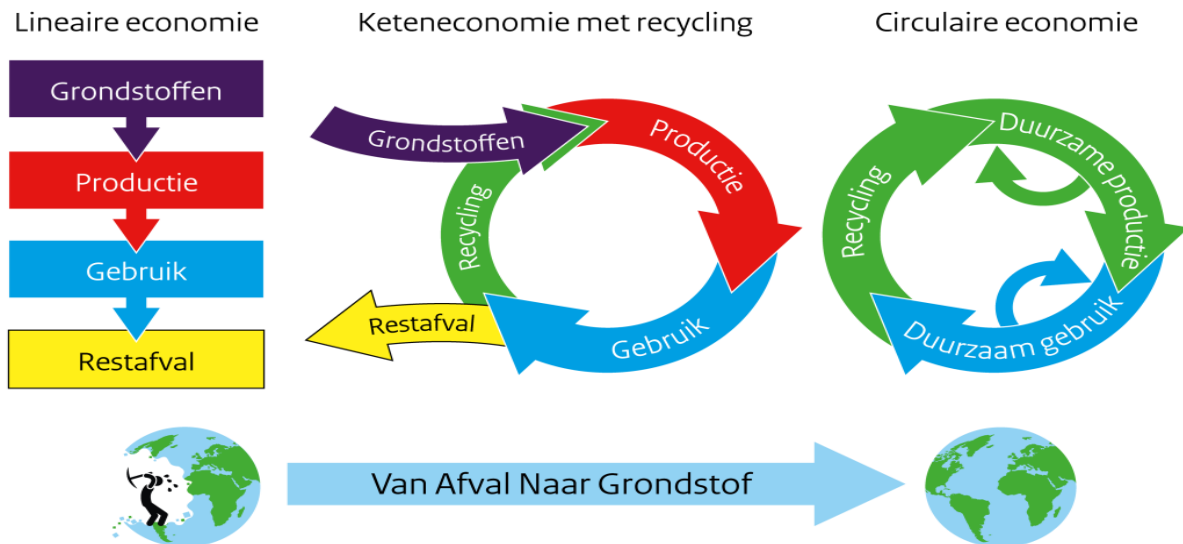
### Inleiding

*'Het afvalstoffenbeheer in de Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot duurzaam materialenbeheer met het oog op de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de bevordering van de beginselen van de circulaire economie, een grootschaliger gebruik van hernieuwbare energie, de verhoging van de energie-efficiëntie en de vermindering van de afhankelijkheid van de Unie van ingevoerde hulpbronnen, zodat er nieuwe economische kansen ontstaan en het concurrentievermogen op lange termijn wordt bevorderd. Om de economie werkelijk circulair te maken, moeten aanvullende maatregelen worden genomen op het gebied van duurzame productie en consumptie door gericht te zijn op de totale levenscyclus van producten op zodanige wijze dat hulpbronnen behouden blijven en de kring wordt gesloten. Het efficiëntere gebruik van hulpbronnen zou ook aanzienlijke netto besparingen met zich meebrengen voor bedrijven, overheden en consumenten in de Unie en zou tevens tot vermindering van de totale jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen leiden.'*

*Als hulpbronnen efficiënter worden gebruikt en afval als waardevolle hulpbron wordt beschouwd, kan dat ertoe bijdragen dat de Unie minder afhankelijk wordt van de invoer van grondstoffen en dat de overgang naar duurzamer materialenbeheer en naar een circulaire economie wordt vergemakkelijkt. Deze overgang moet bijdragen aan de doelstellingen inzake slimme, duurzame en inclusieve groei die in de Europa 2020-strategie zijn opgenomen en moet belangrijke kansen creëren voor lokale economieën en belanghebbenden; tevens moet zij helpen zorgen voor meer synergie tussen de circulaire economie en het beleid op het gebied van energie, klimaat, landbouw, industrie en onderzoek, en voordelen opleveren voor het milieu dankzij de verminderde uitstoot van broeikasgassen, en voor de economie.'*

Hiermee begint de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2018/851).

De afvalwetgeving in Nederland is gebaseerd op de Europese wetgeving voor afvalstoffen. Deze wetgeving is van oorsprong gericht op een lineaire economie, ervan uitgaande dat grondstoffen uiteindelijk een afvalstof worden. Met 'bescherming van mens en milieu tegen diverse handelingen met afvalstoffen' voor ogen, is de wetgeving opgesteld. Sinds de jaren 70 van de 20<sup>e</sup> eeuw is deze afvalwetgeving opgeschoven richting recycling (hergebruik economie) en nu is een tendens zichtbaar richting circulaire economie. Het besef is doorgedrongen dat de grondstoffen die de aarde de mensheid kan geven eindig zijn. Een efficiënt gebruik en voor toekomstig gebruik beschikbaar houden van grondstoffen krijgt nu meer prioriteit, waarbij steeds als hoofddoelstelling bescherming van mens en milieu voorop blijft staan.



Bron<sup>4</sup>

Binnen Europa zijn grote verschillen zichtbaar op het gebied van afvalbeheer. Er zijn lidstaten die nog vrij veel afval storten en slechts een klein deel van het afval recycleren. Andere lidstaten verbranden en recycleren veel en storten vrijwel niets meer. Nederland hoort bij de koplopers op het gebied van recycling en wil verder opschalen naar een circulaire economie, waarin meer de nadruk komt te liggen op hergebruik als (deel)product of grondstof en andere vormen van afvalpreventie (maar waarin het ook in Nederland nog steeds zo is dat een deel van het afval zal moeten worden gerecycled en – indien dat niet mogelijk is – verantwoord moet worden verbrand of gestort). Gezien de verschillen is het lastig om binnen Europa tot consensus te komen over circulariteit.

## 1. Inrichting EU-wetgeving over afval

### 1.1. Richtlijnen, verordeningen

De Europese afvalstoffenregelgeving bestaat uit 3 hoofdcategorieën<sup>5</sup>:

- Algemeen kader:
  - Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) gewijzigd (2018/851), dit is een richtlijn welke in het nationale recht van de lidstaten moet worden omgezet; De Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) (Kra) geeft een kader en wordt door de lidstaten geïmplementeerd in eigen nationale wetgeving. In Nederland is dit in de Wet milieubeheer gebeurd.

Europese Verordening Overbrenging afvalstoffen (EVOA) (1013/2006/EG), dit is een verordening die rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten. De Europese Verordening Overbrenging afvalstoffen (EVOA) regelt het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen van, naar en binnen de EU. Bij de EVOA horen een groene lijst met afvalstoffen die indien ze als doel nuttige toepassing hebben met een eenvoudige procedure binnen Europa naar bepaalde landen mogen worden getransporteerd en een oranje lijst met gevaarlijke afvalstoffen waarvoor een kennisgevingsprocedure moet worden gevolgd, waarbij van alle landen van verzending, doorvoer en ontvangst toestemming nodig is.

<sup>4</sup> Bron: Kamerbrief: invulling programma Van Afval Naar Grondstof d.d. 28 januari 2014

<sup>5</sup> Handboek afvalstoffenrecht Berghauser Pont 2015

- Besluit Europese Afvalstoffenlijst (Eural)  
In de Eural (Beschikking 2000/532/EG, laatst gewijzigd bij Besluit 2014/955/EU) benoemt de Europese Commissie afvalstoffen. En met de lijst (die bestaat uit codes en omschrijvingen) kan bepaald worden welke afvalstof gevaarlijk is of niet. Alle afvalstoffen vallen onder een van de codes van de Eural. Dit Europese besluit is omgezet in Nederlands recht middels de Regeling Europese Afvalstoffenlijst (laatst gewijzigd bij Regeling nr. IENM/BSK-2015/86520).
- Wetgeving inzake methoden voor afvalverwerking o.a.:
  - Richtlijn storten
  - Richtlijn verbranden
- Wetgeving voor specifieke afvalstromen: voor deze afvalstromen is binnen Europa een beheer en verwijderingsstructuur afgesproken. Het gaat om o.a.:
  - Richtlijn autowrakken
  - Richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval
  - Richtlijn afgedankte batterijen en accu's
  - Richtlijn afgedankte elektrische en elektronische apparatuur
  - Verordening Dierlijke bijproducten (nr. 1069/2009 en nr. 142/2011)

## 2. Definitie van afval

In artikel 3 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) wordt het begrip afvalstof als volgt gedefinieerd: *“elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.”* In de EVOA wordt in artikel 2 voor de definitie van het begrip afval rechtstreeks verwezen naar artikel 3 lid 1 van de Kra.

In de praktijk blijkt dat de lidstaten de definities van de Kra op hun eigen wijze interpreteren. Met de gewijzigde Kra (2018/851) wordt aandacht gegeven aan deze bestaande verschillen en een oplossingsmogelijkheid aangedragen om tot uniforme uitleg te komen van belangrijke begrippen bijv. van het begrip “afvalstof”.

De gewijzigde Kra (2018/851) wijst erop dat richtsnoeren en uitwisseling van informatie en het delen van beste praktijken tussen de lidstaten met betrekking tot de praktische toepassing en handhaving van de vereisten van de Kra, ertoe moeten leiden dat de vereisten van de Kra correct geïnterpreteerd worden en ten uitvoer worden gelegd. Dit geldt met name voor de definitie van het begrip “afvalstof” met inbegrip van de term “zich ontdoen van”.

Onder de vlag van IMPEL<sup>6</sup> is door MIW (Make it Work)<sup>7</sup> voor wetgevers, beleidsmakers, inspecties, vergunningverleners en bedrijfsleven in de EU een guidance opgesteld: “Making the circular economy work”. Hierin worden begrippen verduidelijkt en handvatten gegeven om wetgevers mogelijkheden te bieden innovaties voor de circulaire economie mogelijk te maken. Ook ambtenaren vanuit Nederland hebben hieraan meegewerkt. Deze guidance kan

---

<sup>6</sup> IMPEL: European Union Network for the Implementation and enforcement of Environmental Law

<sup>7</sup> Make it Work: Make it Work is the project that aims to establish a more coherent and consistent framework for the EU environmental acquis through developing drafting principles on the use of cross-cutting instruments and procedures in EU environmental directives and regulations. To achieve that, a forum for discussing broader, strategic approaches to smarter EU environmental law has been established. In this forum a coalition of the Member States together with the European Commission conduct a dialogue about the modernisation of the EU environmental legislation and exchange the best practices about their national legislation.

als bouwsteen dienen voor de Europese Commissie voor het opstellen van een richtsnoer zoals bedoeld in de Kra.

In de Kra is tevens opgenomen dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen om de 'bijproduct-status' of 'einde-afvalstatus' te faciliteren. In artikel 5 zijn daartoe de voorwaarden opgenomen die de lidstaten moeten toepassen om bepaalde productieresiduen niet als afvalstof maar als bijproduct te beschouwen. In artikel 6 staan de voorwaarden die de lidstaten moeten hanteren om afvalstoffen die handeling van recycling of andere nuttige toepassing ondergaan niet langer als afvalstof te beschouwen (einde-afvalfase).

### 3. Ruimte voor eigen invulling van de lidstaten

De Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft het algemene kader voor afvalbeheer. De richtlijn geeft definities over afvalstoffen, nuttige toepassing en verwijdering en legt algemene verplichtingen op zoals een vergunnings- of registratieplicht voor inrichtingen of ondernemingen die handelingen in het kader van afvalbeheer uitvoeren en een verplichting voor de lidstaten om afvalbeheerplannen op te stellen. Ook worden basisbeginselen vastgesteld zoals de verplichting om afvalstoffen te behandelen zonder dat negatieve milieueffecten of negatieve effecten op de menselijke gezondheid optreden, het aanmoedigen van de toepassing van de afvalhiërarchie en, conform het beginsel de vervuiler betaalt, het vereiste dat de kosten van de afvalverwijdering worden gedragen door de huidige of de vorige houder van de afvalstoffen of door de producent van het product waaruit het afval voortkomt. De belangrijkste doelstellingen van de richtlijn zijn weergegeven in artikel 1 van de Kaderrichtlijn: *'Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn'*.

De lidstaten hebben ruimte om zelf te bepalen op welke wijze zij invulling geven aan de nationale implementatie van de richtlijn, mits het resultaat van de richtlijn is verzekerd. Van belang is om te benadrukken dat de kaderrichtlijn aangeeft dat lidstaten op basis van de voorwaarden genoemd in de artikelen 5 en 6 van de Kra, passende maatregelen dienen te nemen om de bijproductcriteria en einde afvalcriteria te faciliteren.

Om de overgang naar een circulaire economie te bevorderen is duidelijkheid over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn voor de actoren in de markt van groot belang. Er gelden immers verschillende regimes naargelang een materiaal wel of geen afvalstof is. Doel van artikel 5 van de kaderrichtlijn is daarom te verduidelijken wanneer een materiaal dat afkomstig is van een productieproces waarvoor dat proces niet in de eerste plaats is bedoeld, niet als afvalstof maar als bijproduct wordt beschouwd. Artikel 6 verduidelijkt wanneer een afvalstof die een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als een afvalstof wordt beschouwd<sup>8</sup>.

In artikel 5 zijn de volgende voorwaarden opgenomen voor 'bijproduct':

- a. Het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;

---

<sup>8</sup> Wijzigingsvoorstel 'implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen' van de Wm (dit wijzigingsvoorstel heeft tot 19 maart 2019 ter consultatie voorgelegd).

- b. De stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
- c. De stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- d. Verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

En in artikel 6 staan de voorwaarden voor 'einde afval':

- a. De stof of het voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- b. Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c. De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d. Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Daarnaast zijn er gedetailleerde EU-criteria voor specifieke stromen (einde afval voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot) en gedetailleerde nationale criteria voor specifieke stromen (einde afval voor recyclinggranulaat en bijproduct voor specifieke ruwe glycerine) vastgelegd in ministeriële regelingen.

## 2. Nederlandse wet- en regelgeving en beleid m.b.t. afval

### 1. Implementatie EU-regelgeving

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen is in Nederland in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (Wm) geïmplementeerd.

Titel 10.7 van de Wet milieubeheer bevat bepalingen met betrekking tot de uitvoering van de EVOA. In artikel 10.60 Wm wordt rechtstreeks verwezen naar de relevante bepalingen uit de EVOA.

De wet is verder uitgewerkt in o.a. de volgende besluiten en regelingen:

- Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen;
- Besluit (BIA) en Regeling (RIA) inzamelen afvalstoffen;
- Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (VIHB);
- Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa);
- Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen;
- Vrijstellingsregeling plantenresten

Daarnaast zijn er productbesluiten van toepassing waarin producentenverantwoordelijkheid is opgenomen (elektrische en elektronische apparatuur, Batterijen en accu's 2008, Autowrakken, Autobanden, Verpakkingen).

### 2. Definitie afval

In artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer is het begrip afval gedefinieerd. Deze definitie is gelijk aan de definitie uit de Kaderrichtlijn afval. Art. 1.1 Wm "afval: alle stoffen, preparaten of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen."

In artikel 1.1, zesde lid, van de Wm wordt verwezen naar de artikelen 5 en 6 Kra<sup>9</sup>. Ook is in dit artikel een grondslag opgenomen om op basis van deze criteria bij ministeriële regeling meer gedetailleerde criteria vast te stellen voor het bepalen van de bijproductstatus of einde-afvalfase voor specifieke stromen.

### 3. LAP 3 en afvalpreventieprogramma

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen legt aan de lidstaten de verplichting op om een afvalbeheerplan en afvalpreventieprogramma's op te stellen. In Nederland is het zo geregeld dat de minister van I&W op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer een maal per zes jaar een afvalbeheerplan vaststelt en op basis van artikel 10.7 lid 2 een afvalpreventieprogramma.

In het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) worden de doelstellingen en uitgangspunten van het afvalstoffenbeleid beschreven. In het LAP3 zijn voor 85 afvalstromen sectorplannen opgesteld. De kern van ieder sectorplan is de *minimumstandaard*. Deze standaard geeft aan hoe de afvalstof *minimaal* verwerkt mag worden. Afval mag niet laagwaardiger worden verwerkt dan de minimumstandaard. Overheden moeten bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake de Wet milieubeheer rekening houden met het LAP voor zover het bevoegdheden betreft over afvalstoffen.

De nationale inzet voor afvalpreventie is in 2013 vastgelegd in het 'Afvalpreventieprogramma Nederland' d.d. december 2013: beter ontwerpen - minder verspillen - slimmer consumeren. Het afvalpreventieprogramma bevat doelstellingen en maatregelen die gericht zijn op het loskoppelen van economische groei van de milieueffecten die samenhangen met de productie van afvalstoffen. Nederland heeft ervoor gekozen om het afvalpreventieprogramma als een separaat programma vast te stellen en niet op te nemen in het LAP. Het afvalpreventieprogramma wordt in 2019 herzien.

### 4. Leidraad afvalstof of product

In juli 2018 is de leidraad afvalstof of product verschenen. Basis voor de leidraad vormt hoofdstuk B6 (onderscheid afvalstof niet-afvalstof) van LAP3. Met deze leidraad geeft de staatssecretaris van I&W, bedrijven en overheden handvatten bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof). Bij de leidraad hoort een toetsingskader waarmee schematisch in beeld is gebracht welke vragen van belang zijn voor de beoordeling of een materiaal een afvalstof of een product (niet-afvalstof) is en worden voorbeelden geven hoe in de praktijk met deze vragen wordt omgegaan. Daarbij wordt niet alleen verwezen naar de rechtspraak van o.a. de Raad van State maar ook naar de rechtsoordelen die door het Ministerie van I&W zijn afgeven op verzoek van bedrijven. Deze rechtsoordelen (opinies) zien niet alleen op de toepassing van de afvaldefinitie (zich ontdoen van) in bepaalde situaties, maar ook op de toepassing van de voorwaarden voor de bijproductstatus en de einde-afvalstatus.

Het bovenstaande is uitgeschreven om de complexiteit van de afvalstoffenregelgeving aan te geven. Die complexiteit is inherent aan het feit dat er nogal wat stoffen en mengsels van stoffen zijn die overblijven bij een productieproces en die mogelijk een risico opleveren voor de volksgezondheid of het milieu. De uitdaging is in die stoffen onderscheid te maken tussen stoffen die zonder risico hergebruikt kunnen worden en stoffen die een risico of een groot

---

<sup>9</sup> In het wijzigingsvoorstel 'Implementatiewet gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen' van de Wm wordt voorgesteld de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalfase uit de artikelen 5 en 6 van de Kra over te nemen in artikel 1.1 lid 6 Wm

risico met zich meebrengen. De laatste vallen onder de noemer 'zeer zorgwekkende stoffen'(zzs). Voor deze categorie stoffen is door het ministerie van I&W een handreiking opgesteld: 'handreiking risicoanalyse ZZS in afvalstoffen'.

### 3. Toepassing van de regels

#### 1. Vergunningverlening, toezicht en handhaving

In de wet vergunningverlening, toezicht en handhaving (wijziging Wm en Wabo) is het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. Deze wet legt de basis voor de 29 omgevingsdiensten. In deze diensten worden VTH-taken op het gebied van milieu (basistakenpakket Omgevingsrecht (Wabo) van provincies en gemeenten gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd en wordt de VTH-expertise gebundeld. De wet VTH is de verankering van afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de Vergunningverlening, het Toezicht en de Handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. De wet regelt dat een basistakenpakket omgevingsrecht door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Gemeenten en provincies blijven wel bevoegd gezag voor deze taken. De Omgevingsdiensten werken dus in een mandaat constructie.

#### 2. Organen die o.a. belast zijn met VTH

Voor inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm-inrichting) is er één bevoegd gezag voor handhaving en verlening van de omgevingsvergunning en voor de toepassing van het Activiteitenbesluit. Dit bevoegd gezag is meestal de gemeente. Voor bepaalde complexe industriële bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. Voor grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is dat het ministerie van I&W. Provincies en gemeenten hebben de bevoegdheid gemandateerd aan omgevingsdiensten. Het ministerie van I&W heeft de bevoegdheden gemandateerd aan ILT.

Schematisch weergegeven:

| Bevoegd gezag              | Taak                                                                                                                                          | Wettelijk kader                                                                        |
|----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Burgemeester en Wethouders | Verlening omgevingsvergunning, toezicht en handhaving met betrekking tot opslag en verwerking van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen.      | - Wet milieubeheer<br>- Activiteitenbesluit                                            |
| Gedeputeerde Staten        | Verlening omgevingsvergunning, toezicht en handhaving met betrekking tot opslag en verwerking van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen.      | - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)<br>- Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3). |
| Ministerie van I&W         | Vergunningverlening, Toezicht en handhaving op grensoverschrijdend transport van afvalstoffen.                                                | Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA)                                  |
| Minister van EZ            | Vergunningverlening, toezicht en handhaving betreffende mijnbouwwerk (kan bijvoorbeeld zijn het vullen van mijnschachten/diepe ondergrond met | Bor <sup>10</sup> , artikel 3.3, lid 4                                                 |

<sup>10</sup> Besluit Omgevingsrecht

|                                     |                                                                       |                                |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
|                                     | afvalstoffen), en mijnbouwwerk niet-zijnde inrichtingen               |                                |
| Minister I&W                        | Vergunningverlening, toezicht en handhaving van defensie-inrichtingen | Bor artikel 3.3, lid 2         |
| Minister I&W, provincie of gemeente | Verlening inzamelvergunning, toezicht en handhaving afvalstoffen      | Besluit inzamelen afvalstoffen |

*NB. De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is geregeld in de Wet economische delicten en het Wetboek van Strafvordering. De strafrechtelijke vervolging geschiedt door het Openbaar Ministerie. Indien afvalstoffen onder andere wet- en regelgeving vallen zijn er andere bevoegde instanties voor VTH taken bijv. NVWA.*

### 3. Organisatie en samenwerking

Nederland kent 355 gemeenten, 12 provincies en 29 omgevingsdiensten. Daarnaast zijn ook nog andere instanties bevoegd om VTH taken uit te voeren, zoals bovenstaand schema laat zien. Hieruit blijkt dat de uitvoering in vele handen ligt. Om de VTH taken goed uit te kunnen voeren zijn verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. Hieronder volgt, zonder uitputtend te zijn, een overzicht van een aantal van de samenwerkingsverbanden binnen Nederland.

#### Bestuurlijk omgevingsberaad

De inrichting en het functioneren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van enerzijds Rijk, provincies (IPO) en gemeenten (VNG) en anderzijds het OM. Zaken worden door de betrokken partijen op bestuurlijk niveau besproken. Hiervoor is het Bestuurlijk Omgevingsberaad ingesteld. Deelnemers aan het Bestuurlijk Omgevingsberaad zijn naast de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de andere bij de aan de orde zijnde onderwerpen betrokken Ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten, alsmede het OM. Het functioneren van het VTH-stelsel wordt regelmatig in dat beraad tegen het licht gehouden. Voorts worden er afspraken gemaakt over de kaders voor het goed functioneren van het VTH-stelsel. De instelling van het Bestuurlijk Omgevingsberaad biedt een effectief gremium waarin partijen gezamenlijk invulling kunnen geven aan de uiteenlopende elementen van het VTH-stelsel waarvoor zij elk een eigen verantwoordelijkheid dragen<sup>11</sup>.

#### Omgevingsdienst NL

Omgevingsdienst NL is de vereniging van directeurs van de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Omgevingsdienst NL faciliteert en ondersteunt de omgevingsdiensten en is het eerste aanspreekpunt voor bestuurlijke koepels en zaken die omgevingsdienst-overschrijdend zijn<sup>12</sup>. Belangrijk onderdeel van Omgevingsdienst NL is de kennisuitwisseling. Hiervoor is een kennisnet opgericht welke te benaderen is via de website van de Omgevingsdienst NL. Daarnaast is er een vakberaad VTH waarin afstemming plaatsvindt tussen de afdelingshoofden Toezicht, Handhaving en Vergunningverlening.

<sup>11</sup> Kamerstuk 33 872: Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)

<sup>12</sup> Website Omgevingsdienst NL

### Landelijk meldpunt afvalstoffen

Het landelijk meldpunt afvalstoffen (LMA) is de meldinstantie voor bedrijfs- en gevaarlijk afval. Voor bepaalde categorieën bedrijven geldt een verplichte melding bij het LMA. Hierdoor heeft het LMA een uniek zicht op afvalstromen. Vanuit deze positie ondersteunen zij toezichthouders, voornamelijk omgevingsdiensten bij het voortdurend effectiever maken van hun activiteiten. Rijkswaterstaat is aangewezen als landelijk meldpunt. Rijkswaterstaat stelt jaarlijks een werkplan met een bijbehorende begroting op die door een stuurgroep moet worden vastgesteld. Dit is de jaarlijkse opdrachtverstrekking aan het LMA. De Stuurgroep bestaat uit een vertegenwoordiger namens de Staatssecretaris van het Ministerie van I&W, een vertegenwoordiger namens de gemeenten en een vertegenwoordiger namens de provincies. De Stuurgroep vergadert periodiek in aanwezigheid van vertegenwoordigers vanuit de omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat<sup>13</sup>.

### Landelijke begeleidingscommissie LAP

In de landelijke begeleidingscommissie LAP bespreken vertegenwoordigers van het Ministerie van I&W, Rijkswaterstaat, VNG, ILT, IPO, Omgevingsdiensten en diverse brancheorganisaties uit het maatschappelijk veld van afvalbedrijven onderwerpen die raken aan de onderwerpen uit het LAP.

### Landelijke werkgroepen

Door de vergunningverleners en handhavers van omgevingsdiensten worden landelijke thema's besproken in werkgroepen zoals:

- Werkgroep afvalbeheer (Wab)
- Landelijke werkgroep administratief toezicht (LAT)
- Branche teams autodemontage, metaalrecycling, AVI's
- Platform IGH (informatie gestuurde handhaving)
- Landelijke werkgroep Bssa
- Kennisplatform asbest
- IPO ambtelijke adviescommissie VTH

## **4. Uitwerking van de regels voor product of afval**

### *1. Afvalstof of product*

Op basis van de wet- en regelgeving is het in eerste instantie in de handen van de houder van de (afval)stoffen zelf of hij zich van deze stoffen ontdoet of wil ontdoen en of het afvalrecht dus van toepassing is. Indien het afvalrecht van toepassing is, is het aan de houder om te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 5 Kra op basis waarvan stoffen, mengsels of voorwerpen die vrijkomen bij een productieproces (maar niet het primaire doel is van dat proces) niet als afvalstof maar als bijproduct (geen afvalstof) worden beschouwd of aan de voorwaarden van artikel 6 Kra op basis waarvan een afvalstof na voltooiing van een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing niet langer een afvalstof is. De houder dient desgevraagd het voor vergunningverlening, toezicht of handhaving aangewezen bevoegd gezag alle benodigde informatie te verschaffen dat aan de gestelde voorwaarden voor de status van een bijproduct of einde afval is voldaan. De uiteindelijke vaststelling of in een specifiek geval aan de voorwaarden of eventuele specifieke criteria is voldaan is de verantwoordelijkheid van het desbetreffende bevoegd gezag en het eindoordeel daarover is aan de rechter.

---

<sup>13</sup> <https://www.lma.nl/organisatie/>

## *2. Rechtsoordeel*

Voor individuele bedrijven bestaat de mogelijkheid om bij het ministerie van I&W een rechtsoordeel te vragen over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet, als ondersteuning van beoordelingen en besluiten door zowel het desbetreffende bedrijf als het bevoegd gezag voor de activiteiten van het bedrijf. Een dergelijk oordeel heeft een ondersteunend karakter en is daarom niet aan te merken als een Awb-besluit<sup>14</sup>. Het is een niet-juridisch bindend hulpmiddel bij de toepassing van de regelgeving, waar geen bezwaar en beroep tegen open staat.

Met de beleidslijn over het afvalstoffenbegrip in LAP3, de web toets afval of grondstof, de Leidraad afvalstof of product en de eerdergenoemde (einde-afvalstof) verordeningen worden bedrijven en overheden handvatten geboden bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof).

## *3. Complexiteit 'afval' wet- en regelgeving en uitvoering*

De houder van de stof is dus degene die zich wel of niet ontdoet van een stof. Zodra hij zich 'ontdoet' is het afvalrecht van toepassing en kan daarbinnen nog bepaald worden of een bijproductstatus of einde afvalstatus bereikt kan worden. Als er geen sprake is van een afvalstof, zijn andere regelingen van toepassing, zoals de productregelgeving, diervoederregelgeving of meststoffenregelgeving.

Duidelijk is dus dat, als de circulaire gedachte voorop staat, er vele regels en instanties van toepassing kunnen zijn. Dat betekent dat de bevoegde gezagen en de bedrijven ook kennis moeten hebben van deze regelgeving. Dat gaat dan bijvoorbeeld over diervoederwetgeving, meststoffenwetgeving en REACH<sup>15</sup>. Beheersing van deze wetgeving is belangrijk omdat bij de verschillende keuzes die gemaakt worden door de houder van de stof, steeds andere wetgeving van toepassing kan zijn.

---

<sup>14</sup> In Nederland is er niet voor gekozen om de minister een centrale bevoegdheid te geven om per geval een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb- besluit) te nemen over de einde-afvalstatus. Dit zou de in Nederland geldende decentrale bevoegdheidsverdeling doorkruisen.

<sup>15</sup> REACH is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen. Het beschrijft waar bedrijven en overheden zich aan moeten houden. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Deze verordening geldt voor alle landen van de Europese Unie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen/vraag-en-antwoord/wat-is-reach>

## DEEL 2

In deel 2 van het rapport wordt de instelling van de Taskforce beschreven en wordt de relatie met andere initiatieven gelegd.

### 5. Instelling en werkwijze van de Taskforce

#### 1. Opdrachtbeschrijving

*'Het tegengaan van klimaatverandering, aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering en een transitie naar een circulaire economie zijn randvoorwaarden voor behoud van onze welvaart. Partijen die met de circulaire economie aan de slag zijn ervaren belemmerende en/of onduidelijke regelgeving en hobbels in de uitvoeringspraktijk.'*<sup>16</sup>

Het ministerie van I&W en de Unie van Waterschappen hebben – mede op aangeven van de transitieagenda's medio 2018 de handen ineengeslagen en de Taskforce herijking afvalstoffen ingesteld om deze belemmeringen in beeld te brengen en met suggesties oplossingen te komen.

De opdracht aan de Taskforce is om een onafhankelijk advies uit te brengen over de vragen.

- Hoe eventuele belemmeringen voor de circulaire economie in de afvalwetgeving kunnen worden weggenomen zonder dat dit leidt tot onaanvaardbare risico's voor milieu of volksgezondheid.
- Hoe de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd (vergunningverlening, toezicht en handhaving).

#### 2. Organisatie

De Taskforce bestaat uit partijen die de noodzaak onderschrijven van het wegnemen van de belemmeringen in afvalwet- en regelgeving of de uitvoeringspraktijk. De Taskforce is als volgt samengesteld:

- Voorzitter
- Projectsecretaris
- ILT
- Omgevingsdienst NL
- VNO-NCW
- Unie van Waterschappen
- Gemeentelijk en provinciaal belang

De Taskforce toetst haar bevindingen bij een klankbordgroep bestaande uit bedrijven, overheden en brancheorganisaties die dagelijks te maken hebben met belemmeringen in afvalwet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk.

De voorzitter en secretaris rapporteren eens per kwartaal aan het opdrachtgeversberaad omtrent de voortgang van de werkzaamheden van de Taskforce.

---

<sup>16</sup> Opdrachtbeschrijving Taskforce Herijking Afvalstoffen augustus 2018

### 3. Werkwijze

De Taskforce heeft reeds bestaande documenten en initiatieven met betrekking tot belemmeringen op het vlak van afvalwet en regelgeving in kaart gebracht. Op basis van de analyse van die documenten zijn interviews gehouden met personen die betrokken waren bij de totstandkoming van die documenten en of betrokken zijn bij de Taskforce. Er is gesproken met de nauw betrokkenen bij de transitie-agenda's, met alle afzonderlijke Taskforcedeelnemers en met vertegenwoordigers van IPO, VNG en van Ruimte in Regels.

Tijdens de gesprekken zijn eveneens belemmeringen gemeld en ook bij de klankbordgroep zijn deze geïnterviewd. De belemmeringen zijn met de Taskforce en de klankbordgroep besproken en naderhand verder uitgewerkt.

Bij de gesprekken en tijdens de klankbordbijeenkomsten kwamen ook al oplossingsrichtingen naar voren. Deze oplossingsrichtingen worden later verder uitgewerkt.

De Taskforce heeft ervoor gekozen eerst de focus te leggen op een goede inventarisatie van de belemmeringen en deze op te nemen in een tussenrapport. Dat is in april verschenen. In de periode van mei 2019 tot juli 2019 is verder gewerkt aan de oplossingsrichtingen.

### 6. Relatie met andere initiatieven en adviezen

In Nederland zijn de afgelopen jaren al verscheidene initiatieven genomen om belemmeringen/barrières in afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan te benoemen en te komen tot oplossingen. Hieronder zijn de Rijksinitiatieven opgenomen die de Taskforce in het licht van haar opdracht nader heeft bekeken.

#### Rijksprogramma Ruimte in Regels voor groene groei:

Het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei is een programma van de ministeries van EZK en I&W. Binnen dit programma wordt samen met ondernemers, beleidsmakers en uitvoerders naar oplossingen gezocht voor belemmeringen in wet- en regelgeving die innovatieve investeringen in groene groei beperken.

De Taskforce heeft de belemmeringen die in het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei op het gebied van afvalwet- en regelgeving en de uitvoering daarvan zijn ingebracht of afgehandeld, bekeken en zich daarbij een beeld gevormd van terugkerende thema's (zie ook [www.ruimteinregels.nl](http://www.ruimteinregels.nl)). Ook heeft zij gesproken met ambtenaren van RVO en I&W die uitvoering geven aan dit programma om te zorgen dat de Taskforce aanvullende werkzaamheden verricht en geen dubbellingen ontstaan.

#### Experimenteerruimte en barrières voor innovaties: bureaucratische belemmeringen voor groene groei:

De 'Kafkabrigade' is een stichting die is opgericht om overbodige en disfunctionele bureaucratie op te sporen en aan te pakken. In opdracht van het programma Ruimte in Regels heeft deze stichting samen met ISDUURZAAM in juli 2016 een rapport opgeleverd ten aanzien van bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei aan de hand van 6 casussen. In dit rapport zijn belemmeringen beschreven op het gebied van de uitvoeringspraktijk en zijn handelingsperspectieven geboden.

#### Advies afval 2016:

In dit advies is op verzoek van het ministerie van I&M door de commissie duurzaamheidsvraagstukken (commissie Corbey) ingegaan op de belemmeringen die worden ervaren in de afvalwet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk bij het duurzaam

gebruik en beheer van biomassaströmen. Dit advies betrof de belemmeringen bij een specifieke afvalstroom. De reikwijdte van de opdracht van de Taskforce gaat verder dan dat. In het Advies Afval zijn de belemmeringen besproken en zijn oplossingsrichtingen aangedragen. De Taskforce heeft bekeken in hoeverre in het advies overeenkomsten en aanknopingspunten zitten voor haar opdracht.

#### Nederlandse provincies en bedrijven op weg naar betere EU-regelgeving:

De Nederlandse provincies, VNO-NCW, MKB Nederland en het Kenniscentrum Europa Decentraal hebben in 2018 actie ondernomen om meer adequate Europese regelgeving tot stand te brengen. Dit heeft geleid tot de brochure *'Nederlandse provincies en bedrijven op weg naar betere EU-regelgeving'*. In deze brochure worden voorbeelden beschreven van knelpunten in Europese regelgeving die worden ervaren door ondernemers. Onderdeel daarbij is de Circulaire economie. Belemmeringen bij overbrenging van afvalstoffen, kwaliteit- en samenstelling eisen, de definitie van afval, het recyclingproces en innovatie komen daarin aan bod. Deze belemmeringen zijn bij de Europese Commissie onder de aandacht gebracht.

#### Green deals duurzame economie:

Op het gebied van de duurzame economie worden sinds 2011 z.g. 'green deals' gesloten tussen overheden, bedrijven en kennisinstellingen. Er zijn er sinds de start al 200 getekend. Met deze interactieve werkwijze wil de overheid vernieuwende, duurzame initiatieven uit de samenleving de ruimte geven. Dit doet zij door knelpunten in de wet- en regelgeving weg te nemen, nieuwe markten te creëren, goede informatie te geven en te zorgen voor optimale samenwerkingsverbanden. Door heldere onderlinge afspraken kunnen deelnemers werken aan concrete resultaten, waarbij iedere betrokken partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft<sup>17</sup>. De green deals zijn te vinden op de website [greendeals.nl](https://greendeals.nl). Bevoegde gezagen dienen in hun uitvoering hiermee ook rekening te houden.

### **Opschalen**

Het commitment van burgers en bedrijven aan de gedachte van een circulaire economie is groot. Er zijn vele initiatieven; veelal klein, maar ook grotere, waarbij wat volgens de letterlijke definitie als afval wordt beschouwd, weer ingezet wordt als grondstof. Soms verzanden deze initiatieven omdat men de mogelijkheden niet ziet of over onvoldoende deskundigheden beschikt om daar een oplossing voor te vinden, soms is het omdat het vergunningsverleningsproces als "afvalverwerkend bedrijf" te kostbaar is of te lang duurt. Er zijn ook veel rapporten en adviezen geschreven, maar kennelijk ontbreekt het momentum voor uitvoering daarvan. Het is nu zaak om echt door te pakken en bedrijven te laten opschalen naar circulariteit, zonder dat risico's ontstaan voor mens en milieu. Voorkomen moet worden dat het enthousiasme dat er nu is, weglekt als gevolg van gebrek aan perspectieven.

---

<sup>17</sup> Greendeals.nl

### DEEL 3

#### **Algemeen**

In Nederland zetten bedrijven en overheden stappen in de richting van een circulaire economie. Soms gezamenlijk en in veel gevallen individueel. De Taskforce heeft zich verdiept in de belemmeringen die in de transitieagenda's naar voren komen en die bij Ruimte in Regels ingebracht zijn en die raakvlakken vertonen met haar opdracht. De Taskforce heeft vele documenten bestudeerd, interviews gehouden, bijeenkomsten georganiseerd door verschillende partijen bijgewoond, en initiatieven in het kader van circulaire economie in het land bezocht. Overal blijkt men tegen problemen aan te lopen, waardoor initiatieven soms geen doorgang meer kunnen vinden. Deze problemen liggen soms op het vlak van afvalwet- en regelgeving, vaker op het vlak van de uitvoering daarvan, maar ook op andere gebieden.

Uit de verschillende programma's en adviezen die aan de Taskforce vooraf zijn gegaan blijkt dat het begrip 'afval' onduidelijk is. Het Rijk heeft met het LAP3 en de Leidraad 'afvalstof of product' hiervoor aan de bevoegde gezagen en bedrijven handvatten gegeven om dit begrip te verduidelijken. Maar desondanks is dit probleem aan de Taskforce vele malen voorgelegd door bedrijven maar ook door bevoegde gezagen. Men blijft worstelen met de uitleg van het begrip afval en vooral het woord "ontdoen". "Ontdoen" bepaalt immers of een stof als afval moet worden aangemerkt.

De VTH-taken op het gebied van afval zijn centraal en decentraal neergelegd. Het Rijk heeft bevoegdheden, ILT voert met mandaat VTH-taken uit en er zijn 29 Omgevingsdiensten die te maken hebben met 12 provincies en 355 gemeenten die elk hun eigen invulling geven aan afvalbeleid en circulaire economie. Hierdoor ontstaat de situatie dat verschillend wordt omgaan met 'afval of niet' issues.

De Taskforce merkt dat er problemen liggen in de manier waarop een bepaalde stof of materiaalstroom wordt beoordeeld. Door het bevoegd gezag wordt geredeneerd vanuit afvalwet- en regelgeving, terwijl bedrijven redeneren vanuit productregelgeving, en bijvoorbeeld diervoeder- of meststoffenregelgeving.

Ook is de Taskforce uit de transitie-agenda's en de inventarisatie duidelijk geworden dat de circulaire economie meerdere ministeries raakt. Innovaties vinden op snijvlakken plaats, zoals tussen product-, mest-, diervoeder- en afvalregelgeving. Het is een feit dat hergebruik van 'afvalstoffen', wetgeving en beleid van meerdere departementen raakt. Verschillende beleidsterreinen van de (Rijks)overheid hebben op de een of andere manier te maken met circulaire economie en met hergebruik van materiaal dat als 'afvalstof' is gedefinieerd.

In dit derde deel van het rapport worden de problemen en belemmeringen in wet- en regelgeving en uitvoering die bij de Taskforce onder de aandacht zijn gebracht benoemd. Hierbij zij opgemerkt dat niet alle belemmeringen konden worden opgenomen, maar dat de Taskforce in overleg met de klankbordgroep een keuze heeft gemaakt welke belemmeringen in het rapport naar voren komen.

## 7. Gemelde belemmeringen in regelgeving

### 1. Definitie belemmeringen in regelgeving:

De Taskforce verstaat in dit rapport onder belemmeringen in regelgeving: de obstakels in de huidige afvalwet- en regelgeving waar bedrijven, maar ook bevoegde gezagen tegenaan lopen bij innovaties die ervoor moeten zorgen dat een circulaire economie ontstaat.

### 2. Belemmeringen in Europese en nationale regelgeving

#### Definitie afval binnen Europa:

De definitie van het begrip afval is onduidelijk. Wanneer is nog sprake van een product en op welk moment wordt het afval (ontdoet men zich van het materiaal)? De lidstaten van de EU hanteren een verschillende uitleg van de definitie van afval ondanks het feit dat de Kra zowel voor bijproducten als einde-afval, een regeling met voorwaarden geeft om meer duidelijkheid te geven over de vraag of iets afval is of niet. En de lidstaten geven op verschillende wijze invulling aan hun opdracht om bijproducten en einde-afvalstoffen te faciliteren. Hierdoor kunnen bedrijven die internationaal handelen ondanks de Kra toch weer voor elke lidstaat een andere procedure moeten volgen met veel administratieve verplichtingen (vanuit EVOA), terwijl het eigen land de stroom als einde-afval of bijproduct kwalificeert. I&W heeft hiervoor aandacht gevraagd bij de aanpassing van de Kra, maar dat heeft nog niet tot een aanpassing van de definitie geleid.

Volgens de EVOA moet indien één land de stof of stroom als afval kwalificeert ook het andere land het *voor de toepassing van de EVOA* als afval beschouwen. Hiermee wordt gewaarborgd dat een kennisgever zijn aanvraag om afval over te brengen op correcte wijze in behandeling krijgt bij alle betrokken landen, maar dit werkt niet mee in het zetten van stappen richting een circulaire economie.

#### Interpretatie EVOA:

Invoer van afvalproducten uit landen buiten Europa, naar Europa is moeilijk. Hierbij is de EVOA van toepassing. De verstuurder (in dit geval dus het land buiten Europa) moet de eerste keuze maken, namelijk op welke lijst de materialen of producten moeten worden geplaatst. Het blijkt dat dit in de praktijk nogal eens misgaat (bijv. bij invoer van telefoons voor recycling). Het terughalen van e-waste voor recycling vergt veel papierwerk. Vervoerders hebben hier last van en zien af van vervoer. Het vervoer stagneert daardoor en de recycling ook.

#### Groene en oranje lijst:

Op de oranje lijst (gevaarlijke stoffen) bij de EVOA staan vele stoffen. De vraag is of het werkelijk allemaal om afval gaat met risico's. Voor alle stoffen die op de lijst staan moet voorafgaande aan het transport een kennisgevingsprocedure worden gevolgd.

#### Termijn

In de praktijk kan het voorkomen dat een calamiteit bij een verwerker in Nederland ervoor zorgt dat er op korte termijn een verwerker in het buitenland moet worden gezocht. Een procedure voor EVOA kennisgeving duurt soms drie tot vier maanden. Dit kan leiden tot een gevaarlijke situatie op de locatie van de ontdoener.

Definitie afval binnen Nederland:

Ook binnen Nederland zorgt de onduidelijke definitie van afval voor belemmeringen. Vooral het woord 'ontdoen' in de definitie vormt daarbij een probleem. Bedrijven zijn van mening dat zij zich niet 'ontdoen' van een reststroom, omdat de stroom nog een aanzienlijke waarde vertegenwoordigt en de reststroom als secundaire grondstof wordt ingezet voor de vervaardiging van nieuwe producten op basis van secundaire grondstoffen (bijv. natte en droge bulkproducten). Het bevoegd gezag legt dit in sommige situaties op basis van de uitleg van de afvalwet- en regelgeving anders uit.

Bedrijven die uit reststromen/afvalstromen nieuwe producten of stoffen maken worden door het bevoegd gezag als afvalverwerker gezien. De vraag is of dit in alle gevallen de juiste conclusie is of zou moeten zijn op basis van de toetsing (bijv. textiel en biologische restproducten) van wat er met die stromen gebeurt.

Bedrijven willen liever niet als afvalverwerker worden gezien. In de eerste plaats omdat dat specifieke vergunningen vereist met de bijbehorende lasten. Maar ook vanwege het feit dat men het imago van afval niet aan zijn product wil laten kleven.

Bedrijf X voert stoffen in voor zijn productieproces, terwijl een naastliggend bedrijf Y exact dezelfde stoffen overhoudt bij zijn productieproces. Bedrijf X wil het materiaal van bedrijf Y niet vanwege het afval imago. En bedrijf Y kiest een laagwaardiger toepassing voor zijn stoffen.

Bedrijven ervaren rechtsonzekerheid en gebrek aan een gelijk speelveld als gevolg van de ruimte die de definitie van afvalstof biedt. In situaties waar nooit sprake was van gebruik van het begrip afvalstof kan dat vanuit risicomijding, behoudendheid of onzekerheid plotseling toch worden toegepast door toezichthoudende instanties.

Ontbreken van invulling van de bijproductcriteria en einde-afvalcriteria:

Door technische innovaties is het mogelijk om afvalstoffen zodanig hoogwaardig te bewerken of (her)benutten dat waardevolle 'grond'stoffen teruggewonnen worden of ontstaan. Dit gebeurt bijv. bij productie-residuen uit geconditioneerde productieprocessen, biomassa uit beheer en onderhoud van groengebieden en grondstoffen uit industrieel en communale afvalwater. Deze waardevolle grondstoffen kunnen verschillende predikaten hebben: geen afval, bijproduct, afvalstof of einde-afvalstof. Het is belangrijk dat duidelijk is wanneer er sprake is van 'bijproduct', 'einde afval' of afval. Er bestaan nog weinig verordeningen op Europees niveau of ministeriële regelingen op nationaal niveau, die invulling geven aan einde afvalcriteria en bijproductcriteria op basis waarvan geoordeeld kan worden of een stof als afval, bijproduct of einde afval kan worden gekwalificeerd. Een regeling of verordening maakt het makkelijker om te bepalen of een stof eraan voldoet. Bij ontbreken van een verordening of regeling moet voor elke situatie apart bepaald worden welke risico's voor volksgezondheid en milieu er zijn en hoe die te voorkomen. Dit kost veel tijd en geld. En in de tussenliggende periode onzekerheid voor de bedrijven.

Ook met verordeningen en regelingen geldt dat per individuele situatie bepaald moet worden wat de risico's zijn, maar dan zijn er al indicatoren vastgelegd waaraan getoetst kan worden.

Ontbreken normering:

Aan secundaire of tertiaire (of zelfs “multiaire”) stoffen worden in principe dezelfde eisen gesteld als aan primaire stoffen, en vaak zelfs hogere eisen. Voor deze “nieuwe” stoffen is echter in veel gevallen nog geen normering of technische standaard of andere regelgeving ontwikkeld. Als dat wel het geval zou zijn, dan is het eenvoudiger om aan te tonen en te beoordelen dat er geen onaanvaardbare risico's voor mens en milieu zijn. Bedrijven moeten nu per secundaire of tertiaire stof en situatie, bewijzen en onderbouwen dat er geen sprake is van risico's voor mens en milieu. Dit is vaak een lang, kostbaar onzeker traject. Dit levert voor innovatieve nieuwe bedrijven in de markt een obstakel (qua tijdsduur en financieel) op.

Normering of technische standaarden voor het gebruik van secundaire en tertiaire stoffen is vaak afwezig. Als ze er zijn, zijn ze meestal niet vanuit de circulaire gedachte opgesteld. Dit geldt bijv. voor voedselverpakkingen, maar ook voor bouwnormen en voor normen in textiel.

*Bij het opnieuw inzetten van materialen afkomstig uit sloopprojecten zijn de maten/ afmetingen niet meer actueel. Waardevolle materialen worden hierdoor niet meer opnieuw ingezet in nieuwe projecten. De oorzaak is dat de eisen aan toepassingen wijzigen in de loop der tijd in het Bouwbesluit. De vraag hierbij is in hoeverre dergelijke aanpassingen altijd nodig zijn en functioneel zijn bijv. de wettelijke eis voor de hoogte van een deur van 2.30 m naar 2.50 m hoog.*

*Producthygiëne leidt tot het standaard overmatig/meervoudig verpakken om kwaliteitsrisico's op het hoogste niveau uit te sluiten, ongeacht de feitelijk noodzaak hiervoor.*

Afnemers van secundaire producten willen niet aansprakelijk zijn voor productfalen en kiezen daarom eerder voor virgin stoffen, waarvan de toepasbaarheid bewezen is en de zuiverheid beter bekend. Overigens wordt de zuiverheid bij virgin stoffen ook eerder aangenomen dan feitelijk getoetst.

*Voor gerecyclede foodverpakkingen geldt dat 95% van het gerecycleerde deel van een foodverpakking moet bestaan uit gerecyclede foodverpakkingen. Met ons afvalscheidingsmechanisme lukt dat niet. Normering houdt dus hier toepassing van secundaire stoffen tegen.*

Het blijkt dat aan secundaire en tertiaire stoffen zwaardere eisen worden gesteld dan aan primaire stoffen:

- Waar in primaire stoffen risico's worden geaccepteerd bijv. ten aanzien van ecotoxiciteit (bijv. van cadmium in fosfaatmest uit fosfaaterts), worden aan secundaire en tertiaire stoffen hogere eisen gesteld ten aanzien van risico's.
- Voor een primaire grondstof volstaat de risicobeoordeling en registratie volgens de REACH- verordening voor het op de markt brengen van de stof. Bij de beoordeling van een einde-afval of bijproductstatus is een REACH- registratie niet voldoende, maar worden aanvullende risicobeoordelingen gevraagd. Zoals voor medicijnresten, pathogenen, potentiële zzs en zzs die niet door de REACH- en POP<sup>18</sup> (persistente organische stoffen) verordening worden gereguleerd.
- Bij de einde-afval of bijproductbeoordeling moet ook de afvalfase/einde-levenscyclus van de stof c.q. het product beoordeeld worden.

<sup>18</sup> De POP-verordening heeft tot doel mens en milieu te beschermen tegen persistente organische stoffen.

## 8. Gemelde belemmeringen in de uitvoering

### 1. Definitie belemmeringen in uitvoering:

De Taskforce verstaat in dit rapport onder belemmeringen in uitvoering: de obstakels in de uitvoering van huidige afvalwet- en regelgeving waar bedrijven, maar ook bevoegde gezagen tegenaan lopen bij innovaties die ervoor moeten zorgen dat een circulaire economie ontstaat.

### 2. Belemmeringen in uitvoering:

#### Interpretatieverschillen:

De definitie van het begrip afval is niet duidelijk, zoals we al zagen bij de belemmeringen in de wetgeving. Ook is in hoofdstuk 2B aangegeven dat de uitvoering van de afvalwet- en regelgeving verdeeld is over vele instanties. In de praktijk blijkt dat hierdoor interpretatieverschillen ontstaan in de uitvoering. Dit blijkt uit de belemmeringen die bij de Taskforce zijn ingebracht, maar ook bij RiR en de transitieagenda's.

Onder andere de omgevingsdiensten worstelen soms met de interpretatie van de regelgeving wat kan resulteren in een verschillende wijze van uitvoering. Dat is nadelig voor bedrijven, maar ook voor de uitvoeringsorganisaties zelf. Centrale regie wordt gemist.

Vergunningverleners en toezichthouders beoordelen in vergelijkbare gevallen stofstromen soms als afval en soms als grondstof. Door deze interpretatieverschillen ontstaat onzekerheid bij bedrijven over de vraag of hun reststroom als product of als afval gezien wordt.

*In artikel 10.1a onder f Wet milieubeheer staat dat landbouw en bosbouwmateriaal niet aan bepaalde delen van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer hoeft te voldoen. In de praktijk wordt de definitie door het bevoegd gezag divers geïnterpreteerd. Dit leidt ertoe dat bijv. bermgras in de ene situatie onder de definitie valt, en in een andere -vergelijkbare- situatie niet. Dit leidt tot een ongelijk speelveld.*

#### Experimenteerruimte:

Om afval in te zetten als grondstof voor nieuwe producten is het van belang dat experimenten kunnen worden uitgevoerd. Afvalverwerkers en bedrijven (ontdoeners) leveren hun afval aan een afnemer die een nieuw productieproces heeft ontworpen. De afnemer heeft in zijn vergunning niet de ruimte om met afval te werken of beschikt überhaupt niet over een omgevingsvergunning (omdat zijn activiteiten onder het Activiteitenbesluit vallen). Een vergunning als afvalverwerker wil hij ook niet hebben. De mogelijkheid bestaat om experimenteerruimte te bieden via een proefnemingsbepaling in de omgevingsvergunning. Onder bepaalde voorwaarden kan de afnemer dan testen of hij producten uit het afval kan maken. In de praktijk blijkt echter dat er binnen Nederland verschillend met deze situatie wordt omgegaan. In vergunningen wordt door het bevoegd gezag in vergelijkbare gevallen wel en geen ruimte geboden voor experimenten. Hierdoor ontstaat rechtsongelijkheid.

Ondernemers hebben daarnaast bij de vergunningaanvraag vaak niet voorzien dat ze proefnemingen willen doen met afvalstoffen (de circulaire economie is nog geen standaard). Het alsnog opnemen van een experimenteerbepaling kost veel tijd.

Voor ondernemers zonder omgevingsvergunning is er (onder het Activiteitenbesluit) geen experimenteerruimte mogelijk.

Na een succesvolle experimenteerfase volgt een opschalingsfase. Hoewel de eerdere fase duidelijkheid geeft over de risico's van het proces, geeft opschaling ook weer nieuwe risico's. Ruimte bieden voor deze fase blijkt nog lastiger dan voor de experimentele fase.

#### Rechtsoordeel:

Er zijn nog weinig Europese verordeningen en nationale ministeriele regelingen die invulling geven aan de voorwaarden van de artikelen 5 (bijproductcriteria) en 6 (einde afvalcriteria) van de Kra voor een bepaalde stofstroom. Bedrijven zijn wel op zoek naar zekerheid ten aanzien van hun bijproductdossier of einde-afvaldossier, en vragen een rechtsoordeel aan bij het ministerie van I&W. Rechtsoordelen betreffen één casus met één product, één producent en één toepassing. Een aantal rechtsoordelen is opgenomen in de Leidraad afvalstof of product en zijn daarnaast te vinden op de website afvalcirculair.nl. Elementen uit de rechtsoordelen helpen wel als voorbeeld voor het opbouwen van een dossier, maar in de praktijk blijkt dat bijna geen enkele casus exact hetzelfde is en daarom is het voor andere bedrijven lastig om een beroep te doen op de bestaande rechtsoordelen.

Om te komen tot een innovatie is een investering nodig. Het is daarbij van belang dat omzet gedraaid wordt. Innovatieve bedrijven die producten creëren uit afval moeten in veel gevallen aantonen dat hun product geen afval meer is door een einde-afvaldossier of bijproductdossier op te bouwen. Dit kan een bedrijf zelf doen. Een andere weg, die iets meer zekerheid biedt, is het aanvragen van een rechtsoordeel. Zolang voor een bedrijf onzeker en onduidelijk is of een product een einde-afvalstatus of bijproductstatus krijgt zal dit financiële consequenties kunnen hebben bijv. doordat geen financiering te krijgen is.

Het blijkt dat bedrijven soms erg lang op een rechtsoordeel moeten wachten. Dit komt in sommige gevallen doordat dossiers lang blijven liggen, omdat er te weinig capaciteit is. Ook blijkt dat bedrijven soms niet voldoende informatie (kunnen) aanleveren waardoor het lang duurt voordat een rechtsoordeel tot stand komt. Door de lange termijnen kunnen bedrijven in financiële problemen komen en loont het soms niet om met de innovatie door te gaan.

Rechtsoordelen hebben niet de status van een besluit. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat het bevoegd gezag toch besluit om in afwijking van het gegeven rechtsoordeel te beslissen, waardoor een circulair initiatief toch geen doorgang kan vinden.

#### Kennis:

Het bevoegd gezag ten aanzien van afval en producten is decentraal en soms centraal geregeld. Taken op het gebied van afval en producten liggen bij gemeenten, provincies, RUD's/Omgevingsdiensten, ILT, NVWA. Innovaties vinden vaak juist op snijvlakken plaats. Bedrijven, maar ook sommige bevoegde gezagen zelf weten dan soms niet wie waarvoor moet worden aangesproken.

Valt de stof onder productregelgeving dan kan EZK het verantwoordelijke ministerie zijn, valt het onder mestregelgeving of diervoederregelgeving dan kan LNV het verantwoordelijke ministerie zijn en valt het onder afval dan is I&W het verantwoordelijke ministerie.

Veranderingen in wetgeving op het ene vlak moeten goed afgestemd worden met de aanpalende wetgeving. En ook de uitvoerende partijen moeten goed voorgelicht worden. In eerdere programma's is hiervoor reeds aandacht gevraagd, maar bijv. op het snijvlak van mestregelgeving en afvalregelgeving ziet men nog geen verbetering (bijv. bietenpulp: afvalstof, meststof of diervoeder).

Op het moment dat een materiaal geen afvalstof meer is maar einde-afval of bijproduct op basis van een dossier of op basis van conformiteitsverklaringen, is onduidelijk wie bevoegd gezag is voor de handhaving. Bijv. ILT vanwege het feit dat het ooit een afvalstof was of degene die op basis van de productwetgeving bevoegd is te handhaven (bijv. NVWA.)

Bedrijven lopen soms tegen problemen aan, die of onoplosbaar zijn doordat de wet- en regelgeving het niet toelaat vanwege risico's voor volksgezondheid en milieu, doordat zij zelf onvoldoende expertise hebben en belemmeringen vermoeden die er in werkelijkheid niet zijn en doordat het bevoegd gezag situaties verschillend interpreteert.

### Vergunningen

Vergunningverleners hebben vaak te weinig tijd om goed de mogelijkheden binnen de regelgeving te verkennen en kunnen dan kiezen voor de veilige, risicomijdende optie die beperkend kan zijn voor de ontwikkeling van circulaire economie. Omgevingsdiensten werken voor gemeenten en provincies. Het komt voor dat deze gemeenten en provincies juist vanwege risicomijding, behoudend zijn en de omgevingsdiensten minder ruimte geven voor het toestaan van bijv. experimenten.

Als er al ruimte is gevonden dan is het vaak voor de startfase (pilot, experiment) en ontbreekt de ruimte voor de opschalingsfase, waardoor initiatieven stranden voor ze echt ontwikkeld zijn tot een zelfstandig product.

Toekomstgerichte ondernemingen zijn continu bezig om te innoveren door hun processen te optimaliseren. Duurzaamheid speelt daarbij steeds meer een rol. Het grondstofgebruik wordt door veel bedrijven niet alleen vanuit kosten oogpunt bekeken, maar ook vanuit het oogpunt van duurzaamheid. Minder gebruik van grondstoffen en inzet van biobased grondstoffen of andere secundaire grondstoffen, wordt normaal. Maar indien het etiket 'afval' blijft kleven aan de secundaire of biobased grondstof, dan zal het bedrijf deze stromen niet zomaar kunnen verwerken omdat dat een wijziging van de milieuvergunning met zich mee brengt. Dit kost tijd en geld (ook vanwege de extra voorzieningen die getroffen moeten worden). Bedrijven willen dit ook vaak niet vanwege het afvalimago dat er dan bij komt.

Bedrijven die een secundair product gaan transporteren of willen afnemen hebben vaak ook geen vergunning of papieren om afval te mogen transporteren of af te nemen, en men wil dat ook niet vanwege het feit dat men dan moet voldoen aan extra regels en vanwege het imago van afvalverwerker.

## 9. Overige ingebrachte belemmeringen

Bij de Taskforce zijn ook andere dan afval-gerelateerde belemmeringen in wet- en regelgeving, die ervaren worden op de weg naar een circulaire economie, ingebracht. De Taskforce heeft gezien dat een aantal van deze belemmeringen ook reeds op andere plekken zijn gemeld, maar wil daar in het kader van de stap naar een circulaire economie toch ook in dit rapport aandacht aan besteden.

### 1. Overige wet- en regelgeving

#### Meststoffenwet:

Dat een gesprek over afval niet alleen het ministerie van I&W raakt, blijkt wel uit de belemmeringen die aan de Taskforce zijn aangereikt. De meststoffenwetgeving is regelmatig genoemd als probleemgebied. Waardevolle reststromen kunnen niet zomaar in de bodem worden teruggebracht, wat soms tot onbegrip leidt. De kern daarvan ligt bij de hantering van normen uit bijvoorbeeld nutriëntenrijke stromen uit biomassa, stromen uit de levensmiddelenindustrie, aeroob slib, maar ook voor hoogwaardige mineralen en organische meststoffen uit dierlijke mest. Nederland is uiteraard gebonden aan EU-richtlijnen op dit gebied en elementen als nitraat en fosfaat zijn problematisch in de Nederlandse situatie. Maar niet alle reststromen bevatten deze elementen of kunnen worden hergebruikt zonder dat dat invloed heeft op de normen uit deze richtlijnen. Het zou dus de moeite waard zijn te onderzoeken voor welke stromen wel een nuttige toepassing mogelijk is. Bij agrarische hogescholen, de WUR of bijvoorbeeld het Louis Bolk instituut is hierover kennis en onderzoeksvaardigheid beschikbaar, waarmee maatwerk in ecologisch en economisch bodembeheer geleverd kan worden zoals gewenst in het kader van de kringlooplandbouw.

#### Vrijstellingsregeling Plantenresten:

Ook is er behoefte om plantenresten meer te hergebruiken. Composteren bijvoorbeeld valt niet onder de Vrijstellingsregeling Plantenresten, maar voor boeren die zelf gaan composteren kan dat tot veel extra lasten leiden als zij daarvoor een vergunning moeten aanvragen of een melding moeten doen.

#### Besluit Bodemkwaliteit:

Ook het Besluit Bodemkwaliteit kan circulariteit in de weg staan; terecht wordt met slib voorzichtig omgegaan, maar de situatie van de bodem op een bepaalde plaats zou aanleiding kunnen zijn voor maatwerk als uitzondering op de algemene regel.

#### Financieel:

Er moet btw worden geheven over producten en materialen die opnieuw verkocht/ toegepast worden. Knelpunt hierbij is dat bij de verkoop van de nieuwe producten en materialen al btw is afgedragen (dus in het eerste leven van het product). Het blijft dan (financieel) aantrekkelijker om dergelijke producten en materialen nieuw aan te schaffen of te verkopen.

Rijksregelingen hebben niet altijd het gewenste effect. Regelingen bijv. ten behoeve van het klimaat (CO<sub>2</sub>-reductie) kunnen initiatieven voor circulair ondernemen beperken.

*Idee is om een groot bedrijf op te richten voor Europese plastic recycling, maar dit stuwt de CO<sub>2</sub> uitstoot in Nederland omhoog*

*Een voorbeeld van een versturende Rijkssubsidie is die voor biomassacentrales. Een elektriciteitsbedrijf bouwt er nu één voor louter de subsidieperiode waarvoor houtsnippers uit Canada ingevaren worden naast een deel lokale biomassa die daarmee onttrokken wordt voor mogelijk hoogwaardiger, circulaire toepassingen.*

Overheden en bedrijven blijven primaire grondstoffen toepassen, omdat het niet aantrekkelijk is om secundaire stoffen te gebruiken. Er zijn geen financiële prikkels om circulair te ondernemen. De belasting op arbeid is hoog, waardoor eerder nieuw wordt gekocht dan voor hergebruik of reparatie wordt gekozen.

Mededinging:

In een circulaire economie is er behoefte aan verdergaande ketensamenwerking tussen bijv. producenten en afnemers en tussen inkopers. Hierbij kan de Mededingingswet een beperkende rol spelen.

Inkoop en aanbesteding:

Overheden proberen duurzaam in te kopen en aan te besteden, waarbij ze aanlopen tegen onzekerheid over de kwaliteit, de hogere prijs en extra inzet die het kost omdat het anders is dan het was. Verder kan het soms langer duren voordat producten gereed zijn of heeft het toepassen van secundaire of tertiaire stoffen een langere terugverdientijd. Ook zijn het nieuwe producten die zich in de praktijk nog moeten bewijzen, wat minder zekerheden geeft. Dit alles leidt ertoe dat bedrijven ook niet aangezet worden om te investeren in of aan te besteden met secundaire stoffen en producten.

## DEEL 4

### **Algemeen**

Sinds enkele jaren gebeurt er internationaal en ook in Nederland veel op het gebied van klimaatbeleid, energietransitie en circulaire en biobased economie. Het Rijk heeft met het rijksbrede programma “Nederland circulair in 2050” een ambitieus doel gesteld: in 2050 heel Nederland circulair, met voor 2030 een tussendoelstelling van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen. De nadruk ligt daarbij voor het Rijk op het organiseren van richting, regie en (eigen) verantwoordelijkheden. Dit programma is van september 2016, en heeft inmiddels geresulteerd in het Grondstoffenakkoord dat door veel partijen is ondertekend.

Daarnaast is er een specifiek klimaatprogramma, als uitvloeisel van het Klimaatakkoord van Parijs, en inmiddels ook van de doelstelling in de onlangs vastgestelde Klimaatwet. Hier gaat het om de reductie van CO<sub>2</sub> uitstoot van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. In die Klimaatwet wordt de Rijksoverheid verplicht een klimaatplan op te stellen. Naar aanleiding van het Klimaatakkoord zijn klimaattafels ingericht, waaruit voor de deelnemers aan die tafels verplichtingen voortvloeien. De uitkomsten van deze tafels hebben inmiddels geleid tot het Klimaatakkoord dat door de minister van EZK aan de Tweede Kamer is voorgelegd.

In het kader van ‘Nederland circulair in 2050’ krijgt de ontwikkeling naar een circulaire economie de aandacht. Onder andere op het gebied van de landbouw, in de visie “Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden” en het daaropvolgende realisatieplan van juni 2019. Daar gaat het om het realiseren van kringlooplandbouw.

Dit zijn ambitieuze programma's. De uitvoering ervan ligt echter tot nu toe niet zozeer bij de Rijksoverheid als wel bij de lokale overheden, bedrijven en burgers.

### **Circulaire economie**

Ook, en misschien juist, op provinciaal en lokaal niveau zijn er veel initiatieven op het gebied van circulariteit en klimaat. Gemeenten en provincies hebben programma's, (kleine) bedrijven experimenteren met circulaire productieprocessen. Maar vooralsnog zijn het vaak kleine initiatieven en blijkt opschalen lastig te zijn, terwijl dat juist nodig is voor een duurzame verandering.

*Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving in het rapport: 'circulaire economie in kaart' van januari 2019 telt de Nederlandse economie zo'n 85.000 circulaire activiteiten die werk bieden aan circa 420.000 mensen. Circulariteit heeft daarmee een plek veroverd in de Nederlandse economie. Maar er is nog geen zicht op de door het kabinet beoogde versnelde overgang naar een volwaardige circulaire economie. Hiervoor zijn veel meer nieuwe circulaire initiatieven nodig dan de ca. 1.500 die nu in kaart zijn gebracht.*

### **Samenhang**

Circulariteit en klimaat en energie kunnen niet los van elkaar gezien worden. Dit wordt ook in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023<sup>19</sup> duidelijk gemaakt. Uiteindelijk heeft ook alles met alles te maken en hebben maatregelen op het ene terrein gevolgen voor het andere. We willen graag dat mensen investeren in zonne-energie, maar goedkope zonnecellen leiden over een jaar of tien tot een problematische afvalberg, omdat ze via de lineaire productieprincipes zijn vervaardigd. In het kader van de circulaire economie wordt gestreefd naar minder afval, maar dat heeft tot gevolg dat afvalcentrales te weinig brandstof hebben om in de energiebehoefte te kunnen voorzien. Dus wordt afval vanuit het buitenland

<sup>19</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/08/uitvoeringsprogramma-2019-2023>

ingevoerd<sup>20</sup>. Maar dat betekent weer dat meer CO<sub>2</sub> uitstoot op het conto van Nederland wordt geschreven.

Er is een ambitie om Nederland als 'grondstoffenrotonde' te positioneren: afval komt binnen en verlaat het land als grondstof. Maar dat proces is niet neutraal: Nederland heeft bijvoorbeeld de potentie om enorm veel plastic uit heel Europa te recyclen, maar dat proces leidt tot een grote hoeveelheid CO<sub>2</sub>-uitstoot. Komt die dan alleen op het conto van Nederland te staan of wordt dat verdeeld naar rato van de herkomst van het plastic? Samenwerking op EU-niveau is dus nodig. Zolang die er niet is, wordt de plasticrecycling in verband met de uitstoot van CO<sub>2</sub> niet gerealiseerd en blijft Nederland ook ten aanzien van verbranding van geïmporteerd afval met een CO<sub>2</sub> opgave zitten.

Samenwerking is niet alleen nodig op het gebied van CO<sub>2</sub>-uitstoot, maar bijvoorbeeld ook bij de uitvoering van de EVOA-verordening. (Overbrenging van afval). Ook tussen lidstaten speelt het verschil in interpretatie van de regels.

Dat er juridisch gezien op Europees vlak wel degelijk wat gebeurt op het gebied van circulaire economie blijkt uit deel 1 van dit rapport en ook onlangs heeft de Raad van de Europese Unie een Richtlijn aangenomen die nieuwe beperkingen invoert op bepaalde plastic producten voor eenmalig gebruik<sup>21</sup>.

Een fundamenteel probleem dat altijd al speelde, maar nu des te pregnanter, zit in de organisatie van ons departementaire stelsel. Er zijn bijvoorbeeld veel instanties die over stoffen, producten afval en klimaat gaan. Er zijn verschillende departementen die over circulaire economie en klimaat gaan. In de praktijk blijkt<sup>22</sup> dat de uitvoering van wetten en regelingen niet goed op elkaar aansluiten en de departementen wel – op een tamelijk hoog abstractieniveau - met elkaar praten, maar daarna hoofdzakelijk in hun eigen koker verder denken<sup>23</sup>. Er is, kortom, te weinig regie. En misschien ook wel te weinig druk om werkelijk ingrijpende maatregelen te nemen. Met andere woorden: het gevoel van urgentie is nog te weinig zichtbaar.

Op de prioritaire gebieden uit de nota *Nederland circulair in 2050* zijn transitie-agenda's met transitieteams ingericht en is een Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2019-2023 opgesteld, waarbij getracht wordt over de grenzen van departementen heen te kijken. Het gaat daarbij over biomassa en voedsel, kunststoffen, maakindustrie, bouw en consumptiegoederen. Deze teams, bestaande uit betrokken organisaties, hebben rapporten geschreven, waarin plannen zijn opgenomen. Het proces op zich, waarbij de actoren samen tot een agenda zijn gekomen, is belangrijk, maar het is de vraag of dit voldoende is. De meningen zijn hierover verdeeld. Feit is in elk geval dat er geen sanctie staat op het niet nakomen van afspraken.

### **Momentum**

Uit al deze activiteiten blijkt dat het draagvlak groot is en het momentum er nu is. Het Regeerakkoord heeft wat dat betreft als een sterke stimulans gewerkt. Als er echter niet op

<sup>20</sup> Door het accepteren van buitenlands afval is er in tijden van calamiteiten te weinig capaciteit voor verbranding. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is er een capaciteitsgebrek bij de verbrandingsovens in Nederland waardoor een importverbod van kracht is. Hierdoor komt energie-opwekking dmv verbranding in de knel.

<sup>21</sup> [https://www.euopanunl/id/vkyodn9n1qz3/nieuws/raad\\_keurt\\_verbod\\_op\\_plastic\\_voor?ctx=vg9pjk198axu&s0e=vhdbxdwqrzw](https://www.euopanunl/id/vkyodn9n1qz3/nieuws/raad_keurt_verbod_op_plastic_voor?ctx=vg9pjk198axu&s0e=vhdbxdwqrzw)

<sup>22</sup> Zie deel 3 van dit rapport (bijv. de snijvlakken tussen diervoeder en afval en mestwetgeving en afvalwetgeving, wie gaat waarover is dan de vraag.)

<sup>23</sup> Dit probleem is niet op te lossen met een simpel: 'departementen moeten meer samenwerken'. Het is verderstrekkend en grijpt dieper in op de departementale organisatie.

afzienbare termijn duidelijke vervolgstappen worden gezet, zullen aandacht en de animo verflauwen. Dat het beleid niet van bovenaf gedictieerd kan worden, past in de Nederlandse context. Maar het kan niet alleen aan het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties overgelaten worden. Akkoorden zijn daarvoor te vrijblijvend. Ook de rijksoverheid zal op de een of andere manier een sterkere regierol moeten spelen. En voor al deze zaken is veel geld nodig. Daarmee is een begin gemaakt met de 22 miljoen die in de recent in de voorjaarsbegroting beschikbaar is gesteld; ook komt er ruimte in de klimaatenvolp van EZK.

### **Anders denken**

Wat is 'afval'? Het blijkt dat, wil de circulaire economie echt voet aan de grond krijgen, we onze manier van denken moeten veranderen. We denken bijvoorbeeld over hergebruik van grondstoffen vanuit het perspectief van 'afval', terwijl eigenlijk vanuit productstromen moet worden geredeneerd en vanuit de toepassing van grondstoffen of materialen.

Werken met 'afval' heeft voor veel bedrijven nog steeds een negatieve connotatie. Het zou juist sexy moeten zijn om afval te hergebruiken. Dat betekent dat de klant of de consument er vertrouwen in moet hebben dat producten waarin 'afval' is verwerkt, aan dezelfde kwaliteitseisen voldoen als producten die met primaire grondstoffen zijn gefabriceerd. En dat het feit dat circulair is geproduceerd juist positief is. Productregelgeving (in plaats van louter afvalregels) kan ervoor zorgen dat reststromen op een goede manier gebruikt worden.

Innovatie is nodig. De gesprekspartners van de taskforce gaven nogal eens aan dat de indruk bestaat dat innovatie niet de hoogste prioriteit heeft. Investerings zijn nodig, waarbij het aan de overheid is om daaraan ondersteuning te bieden. Dat is ook verantwoord omdat maatschappelijke kosten die nu niet verrekend zijn in het product in de lineaire economie uiteindelijk door de overheid betaald worden of ten koste gaan van maatschappelijk kapitaal (bv. natuur/ leefomgeving/ gezondheid). Echte transitie kan niet alleen door burgers en bedrijven gefinancierd worden. En, ook in dit geval kan niet alles alleen maar aan de markt worden overgelaten. De terughoudendheid om 'industriepolitiek' te bedrijven is begrijpelijk, maar misschien ook enigszins achterhaald. Zoals ook het geloof in marktwerking en concurrentie wellicht bijstelling behoeft als het gaat om de transitie naar een duurzame samenleving op weg naar 'Nederland circulair in 2050'. De mededingingswetgeving is tot stand gekomen in de tijd van de lineaire economie. Dat dit niet alleen in Nederland speelt, is duidelijk. Er ligt dus een taak voor de EU om daarin verandering te brengen. Het gaat er nu om, ruimte te zoeken binnen de bestaande regels dat kan op nationaal en EU-niveau. Die ruimte is er wel enigszins, getuige de afspraken die recentelijk zijn gemaakt (bijvoorbeeld het Plastic Pact van februari 2019).

Recent is het wetsvoorstel *Ruimte voor duurzaamheidsinitiatieven* bij de Tweede Kamer ingediend. Kortweg komt dat hierop neer dat samenwerkende partijen aan de Minister die het aangaat kunnen verzoeken hun duurzaamheidsinitiatief, of een onderdeel daarvan, in regelgeving te vertalen. Daarmee wordt een aantal belemmeringen weggenomen, onder meer in de sfeer van het mededingingsrecht, in het bijzonder het kartelverbod. Daarmee zijn echter nog niet alle problemen in die sfeer opgelost. Het mededingingsrecht kan hiermee niet volledig opzijgezet worden: nog steeds kan in het Europese mededingingsrecht een beperkte betekenis toekomen aan duurzaamheidsbelangen dan in andere Unierechtelijke gebieden.<sup>24</sup>

Voor de korte termijn zou bij de Europese Commissie nagegaan moeten worden waar de ruimte zit in de toepassing van de regels. Voor de langere termijn is wijziging of aanvulling van de EU-regelgeving op het gebied van mededinging noodzakelijk. Een van de

<sup>24</sup> Brief van de Europese Commissie van 26 februari 2016, als bijlage gevoegd bij Kamerstukken II 2015/16, 30 196, 463.

doelstellingen van de EU is immers zich in te zetten voor een duurzame ontwikkeling van Europa<sup>25</sup>.

In de lineaire economie is sprake van een keten: grondstof, productieproces, product, afval. Hoe dan ook, het afvalprobleem komt altijd achteraan (soms tijdens het productieproces) en niet in de ontwerpfase. Pas in die laatste fase wordt het afvalprobleem ter hand genomen. Circulair denken betekent dat al vanaf het begin de hele keten in beschouwing wordt genomen en bij het ontwerp wordt nagedacht over volgend gebruik van de bij de productie te gebruiken grondstoffen, dus ook over reststromen, afval, die bij productie vrijkomen en een volgende bestemming kunnen krijgen. Deze wijze van werken zou ook in de departementale werkwijze tot uiting moeten komen. EZK, LNV, BZK (bouw) zitten vooraan de keten, I&W komt altijd achteraan. Dat zou moeten veranderen.

## 10. Thema's en aanzet tot oplossingen

In deel 3 van dit rapport zijn de meest voorkomende belemmeringen die breed gedragen zijn benoemd. De Taskforce ziet uit al die belemmeringen een aantal thema's steeds terugkomen. In dit hoofdstuk worden die thema's besproken en wordt een aanzet voor een oplossing gegeven. In bijlage 1 zijn deze thema's concreet uitgewerkt met acties en actiehouders.

### 1. Definitie van afval

Een probleem dat vaak aan de orde wordt gesteld is de brede, of zo men wil, onduidelijke definitie van 'afval'. Dit is een Europese definitie, die is overgenomen in de Nederlandse wetgeving. Het begrip 'afval' en dan vooral het woord 'ontdoen' in de Kra en Wm leidt tot veel discussies. Wanneer ontdoet men zich van een stof of materiaal? Of valt de reststroom of de stof toch onder de productregelgeving? In dat geval is een geheel ander regime van wet- en regelgeving van toepassing en moeten andere instanties oordelen of de stof aan de criteria voldoet. Dat de definitie van afval verduidelijking behoeft, daarover is men het wel eens. Ook het ministerie van I&W onderkent dit en heeft reeds in Europees verband een poging gedaan om de definitie aan te passen. Dat is (nog) niet gelukt. Wel is er een [Europese Guidance](#)<sup>26</sup> opgesteld en is nationaal de Leidraad 'afvalstof of product' tot stand gekomen om verduidelijking te geven. Toch blijft het voor bedrijven en VTH-instanties nog steeds lastig om op één lijn te komen. Iedere casus moet apart worden bekeken in het licht van de wet, de uitleg van de wet, in het LAP en allerlei handreikingen en Guidances die de wet interpreteren aan de hand van casussen.

#### *Aanzet tot een oplossing*

- De taskforce beveelt het ministerie van I&W aan om in Europees verband bij een komende wijziging van de Kra opnieuw de definitie van afval ter discussie te stellen in het licht van het streven naar een circulaire economie. Dat dit niet op korte termijn zal kunnen, is duidelijk, maar zolang de EU-wetgeving (en daardoor dus ook de nationale wetgeving) gebaseerd is op de lineaire economie, blijft het zoeken naar mogelijkheden.

Voorlichting door het ministerie van I&W waarbij nadere uitleg wordt gegeven omtrent de uitleg van het begrip afvalstof of product is en blijft noodzakelijk. De Leidraad is daarbij het ankerpunt. Dit is al wel gedaan ten behoeve van de uitleg van de

<sup>25</sup> Artikel 3 derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>26</sup> Europese Guidance: 'Making the circular economy work' door Make it Work onder de vlag van IMPEL

Leidraad, maar in de praktijk blijkt dit niet voldoende. Het initiatief daartoe dient mede vanuit de regio's te komen.

Een van de steeds terugkerende problemen is het tekort aan capaciteit en daardoor aan specifieke afvalkennis bij de OD-en. Bijeenkomsten waar kennis wordt uitgewisseld worden daardoor soms ook niet bijgewoond. Dit kan zo niet blijven; opleiding en verankering van kennis is noodzakelijk. En dat geldt ook voor provincies en gemeenten en in feite voor alle overheidsmedewerkers die zich beroepshalve moeten verdiepen in de afvalstoffenproblematiek. Een specifiek opleidingsprogramma voor bestuurders en politici verdient ook aanbeveling. De regie ten aanzien van deze kennisoverdracht dient wel op rijksniveau te blijven liggen. De decentralisering is een feit, maar de uitvoering van de weg naar de circulaire economie kan niet alleen aan de decentrale organen worden overgelaten. Voorlichtingsbijeenkomsten blijven nodig, maar dan moet het bijwonen ervan ook minder vrijblijvend zijn.

Aanbevolen wordt het capaciteitsprobleem van de OD-en ter discussie te stellen bij gemeenten en provincies en te benadrukken dat als er ernst gemaakt wordt met de overgang naar circulaire economie, de OD-en daartoe toegerust moeten zijn. Dat betekent dus investeringen in capaciteit en specifieke kennis op het gebied van afval. Het kennisniveau van de Omgevingsdiensten verschilt. Onnodig te zeggen dat gebrek aan kennis op zich een belemmering is voor creativiteit bij de invulling van ruimte in regelgeving.

## **2. Niet alleen de wetgeving, maar vooral de uitvoering**

Afgezien van de onduidelijkheid omtrent de definitie van 'afval', blijken de belemmeringen om te groeien naar een circulaire economie naast de afvalwet- en regelgeving vooral te zitten in de toepassing en uitvoering daarvan. Wel is het zo dat bij innovatieve projecten wetgeving van verschillende departementen wel eens schuurt<sup>27</sup>, zie ook deel 3 van dit rapport. Opgemerkt moet wel worden dat 'niet alles kan'. Risico's voor volksgezondheid en milieu bijvoorbeeld moeten te allen tijde serieus genomen worden. Maar de vraag is wel of er beter onderscheid in risico's gemaakt kan worden (zie ook hieronder).

Omgevingsdiensten, ILT, NVWA, interpreteren in vergelijkbare situaties de regels niet altijd op dezelfde wijze. Ja zelfs, per medewerker en inspecteur kan de interpretatie verschillen. Onnodig te zeggen dat dit voor bedrijven onaanvaardbaar is. Bevoegde gezagen reageren ook niet steeds hetzelfde op bepaalde vragen. Een risicomijdende wethouder bijvoorbeeld, kan onnodig belemmerend zijn voor een innovatief project. Vergunningverlening, toezicht en handhaving liggen op decentraal niveau. Dat is een gegeven, maar feit is ook dat er onvoldoende regie is, zodat op ieder uitvoerend niveau verschillend beleid kan ontstaan. Het programma Ruimte in Regels voorziet slechts voor een klein deel in de behoefte. De case-by-case benadering geeft casuïstische oplossingen, terwijl juist behoefte is aan algemene richtlijnen. Iets meer generaliseren van de rechtsoordelen door het ministerie van I&W en van de oplossingen van de casussen in het kader van Ruimte in Regels verdient aanbeveling. De planning is dat dit programma einde van 2019 afloopt. Verlenging zou nuttig zijn, waarbij Ruimte in Regels ondergebracht zou kunnen worden in bijvoorbeeld het Versnellingshuis CE.

---

<sup>27</sup> Bijv. mededingingswetgeving kan vormen van samenwerking belemmeren

*Aanzet tot een oplossing*

- Uitgangspunt moet zijn het creëren van rechtszekerheid voor bedrijven onder adequate bescherming van milieu en volksgezondheid.
- Ondanks het feit dat vanuit het ministerie van I&W handreikingen zijn opgesteld en veelvuldig informatie wordt gegeven, is dit kennelijk niet voldoende om tot een adequate uitvoering te komen. Er is behoefte aan samenwerking en georganiseerde besluitvorming; kortom een vorm van regie. De samenwerking is nodig om efficiënt te leren en om af te stemmen welke casussen/experimenten waar worden uitgevoerd en met welke gezamenlijke spelregels deze casussen kunnen worden aangepakt. Georganiseerde besluitvorming is vereist om de lessen uit de casussen en experimenten om te kunnen zetten in algemene nationale regels (de procedures en processen van deze besluitvorming moeten natuurlijk vooraf vastgelegd zijn). Verder is er behoefte aan een centraal informatiepunt waar men terecht kan voor interpretatievragen ten aanzien van de vraag of een reststroom onder 'afval' valt, dan wel als niet-afvalstof aangemerkt kan worden, als 'einde afval' of als bijproduct.
- Aanbeveling is gewoon te starten met samenwerken en samen besluiten op basis van een simpele overeenkomst tussen ministeries en BG/OD's; in die overeenkomst zou een groeimodel opgenomen kunnen zijn over dat samenwerken en samen besluiten, waarmee die overeenkomst al lerend beter en meer formeel verankerd wordt. Hiervoor is wel budget nodig voor de OD's.
- Onderzocht moet worden welke vorm het centrale informatiepunt moet krijgen, en of daarin ook een database opgenomen moet worden. Dit centrale informatie punt moet zowel van de ministeries als de uitvoerings- en toezichtinstanties zijn.
- Op termijn zou het streven moeten zijn om risico's van gangbare stromen via productregelgeving te reguleren. De afvalstofwetgeving blijft dan bestaan voor specifieke afvalstromen en als vangnet voor niet gereguleerde stromen. Productregelgeving op basis van op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde risicoanalyse biedt rechtszekerheid voor zowel overheid als bedrijfsleven, omdat gericht gestuurd kan worden op het beheersen van product specifieke risico's. Dit leidt tot meer rechtszekerheid en biedt meer garantie voor veiligheid en gezondheid.

**3. Risico versus kansen**

Denkt het bevoegd gezag soms vooral in risico's en gevaren, bedrijven zien juist kansen voor hun reststromen. Ze haken daarmee in op de landelijke beweging vanuit de politiek naar volledige circulariteit in 2050. Bedrijven mogen dan denken in termen van kansen in plaats van risico's maar het uitgangspunt voor iedereen moet zijn dat circulair gebruik van stoffen veilig en verantwoord gebeurt.

Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers bij Omgevingsdiensten en ILT bekijken een casus vanuit hun perspectief. Zij werken in opdracht van een gemeente, provincie of Rijk. Het bevoegd gezag heeft uiteindelijk de zeggenschap. Verschillen ontstaan door de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met risico's. Onnodig te zeggen dat incidenten zoals in het geval van de kunstgrasmatten leiden tot meer risicomijdend optreden. Dat is jammer omdat het vernieuwing tegenhoudt. Wat deze zaak leert, is dat het belangrijk is vóór de toepassing een goede risicobeoordeling te doen.

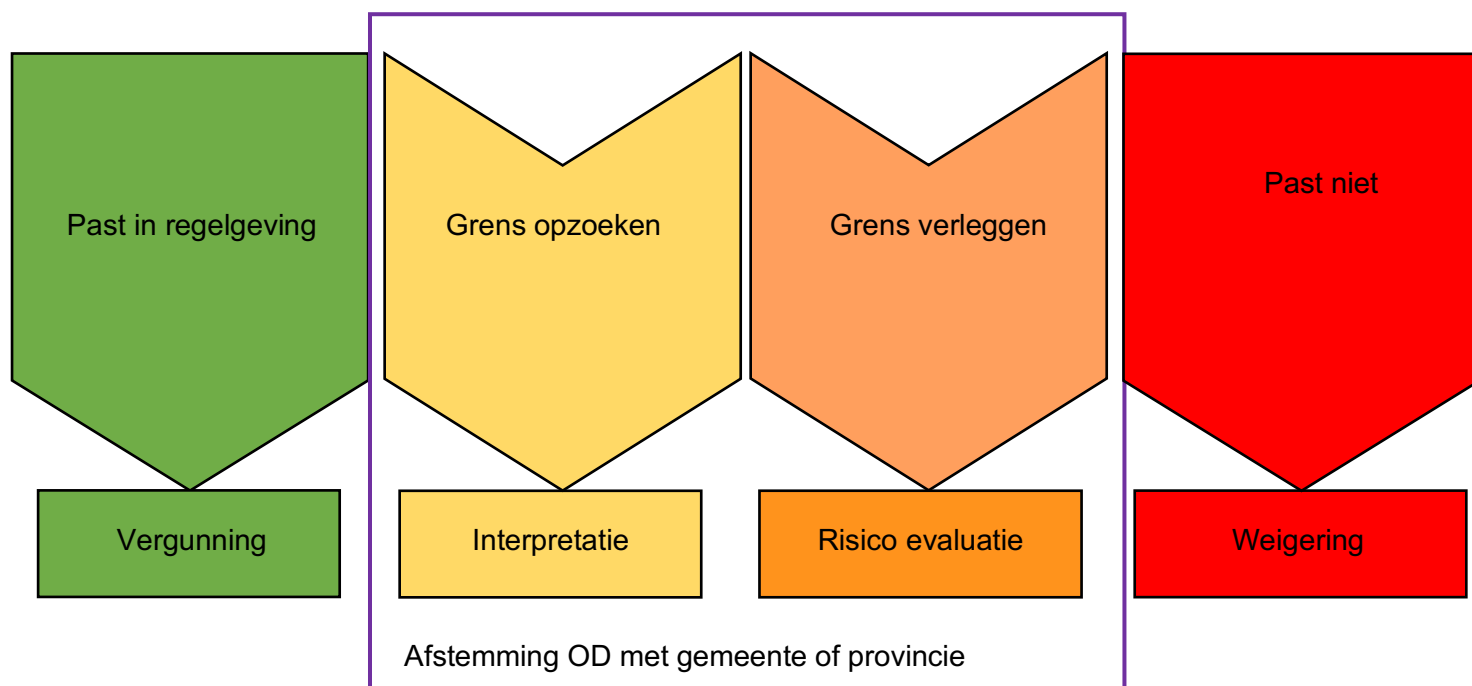
*Aanzet tot een oplossing*

In de eerste plaats zijn duidelijkheid en consistentie van beleid natuurlijk noodzakelijk. Tegelijkertijd kan wederzijds begrip tussen overheid en bedrijven ten aanzien van hun houding ten opzichte van reststromen om interpretatieverschillen te kunnen duiden helpen om risico's voldoende in beeld te brengen en comfort te geven bij beide partijen. Samenwerken vanaf het begin door vergunningverleners, toezichthouders en handhavers en het bedrijf door de casus samen door te spreken en vooraf ieders rol goed en duidelijk te definiëren is nodig. Een centrale regierol ingevuld door de provincie zou daarbij kunnen helpen.

**4. Experimenteren**

Voor innovatieve projecten is soms experimenteerruimte nodig. In enkele gevallen is die gecreëerd in het kader van de Crisis- en Herstelwet, vaker moet het in een vergunning geregeld worden. Wanneer een bedrijf niet vergunningplichtig is en valt onder het Activiteitenbesluit is experimenteerruimte afwezig. Vergunningverlenende instanties, provincies, gemeenten en het Rijk, moeten met een positieve bril kijken naar mogelijkheden voor experimenten. Dat gebeurt niet overal op dezelfde manier, waardoor op de ene plaats meer mogelijk is dan op de andere. Het komt ook voor dat bepaalde handelingen worden toegestaan, terwijl een inspecteur van een handhavinginstantie daar anders over denkt. Steeds meer zijn er, wanneer een bedrijf een experiment wil aangaan, goede contacten tussen vergunningverleners en bedrijven, zodat ook duidelijk is wat wel en wat niet kan. Een experiment kan dan onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden. Dat zou de regel moeten zijn. Het spreekt vanzelf dat op die voorwaarden stevige controle moet plaatsvinden, waarbij geldt dat als het vertrouwen wordt geschaad, er stevige sancties volgen: high trust, high penalty.

Het volgende plaatje geeft een toekomstvisie voor een werkwijze weer m.b.t. de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de interpretatie van regelgeving bij een innovatieve, circulaire vergunningaanvraag:



Dit vergt een andere manier van denken. In het verleden konden vergunningverleners en toezichthouders adviezen geven. Daarna kwam er een tijd waarin dat 'not done' was. Nu komt men weer wat meer bij elkaar. Dat is ook nodig, met name als het gaat om het verlenen van ruimte voor een experimenteel productieproces. Het betekent wel dat er sprake moet zijn van vertrouwen en van bona fide bedrijven, die niet de wens hebben de regels te ver op te rekken. Vergunningverlener en toezichthouder hebben elk hun eigen rol, maar moeten wel van elkaar weten wat is afgesproken en welke wetsinterpretatie wordt gehanteerd.

*Een toekomstvisie: in een geografisch begreemd gebied worden alle grondstoffen en productieprocessen van de daar gevestigde bedrijven digitaal naar een centrale instantie doorgegeven. Zo is voortdurend duidelijk welke stoffen op welke manier in- en uitgaan. Alles is onder controle en bij afwijkingen zou meteen gehandeld kunnen worden.*  
leidt

### 5. Onderscheid in stromen

Reststromen die als afval worden beschouwd en daarom onder de afvalregelgeving vallen, zijn een imagoprobleem voor het bedrijfsleven. Een oplossingsrichting kan zijn om een onderscheid te maken op risiconiveau.

#### *Aanzet tot een oplossing*

- Er kan onderscheid gemaakt worden naar risico's, in het bijzonder wanneer niet wordt gekeken naar de herkomst van de stroom en de aanwezige stoffen, maar naar de toepassing ervan. Er kan binnen de bestaande regelgeving als bijv. gekeken wordt naar de aanwezigheid van zzs, onderscheid gemaakt worden naar risico's in drie categorieën:
  1. Toepassing met weinig of geen risico (geen of nauwelijks zzs). Voor dit geval zouden speciale of generieke productregels kunnen worden opgesteld;
  2. Gemiddeld risico: specifieke productregels opstellen of beheersmaatregelen in LAP en/of vergunning;
  3. Hoog risico: risico's aanduiden en beheersen en eventueel uitfasen via het LAP.
- In samenwerking tussen de ministeries en brancheorganisaties kunnen de veel voorkomende stromen en hun risico's benoemd worden, evenals de mogelijke toepassingen ervan. Circulariteit moet daarbij voorop staan, veiligheid van mens en milieu mag niet in gevaar komen.
- In de categorieën weinig en gemiddeld risico kunnen de reeds bestaande mogelijkheden uitgebreider ingezet worden, zoals de normering van stoffen uit secundair materiaal (bv via NEN-normen), het afwegingskader van het RIVM 'Creating safe and sustainable material loops in a circular economy: Proposal for a tiered modular framework to assess options for material recycling'<sup>28</sup> kan aangevuld worden met secundaire materialen. En, de bestaande Engelse UK Quality Protocols<sup>29</sup> (die meer generiek zijn dan de Nederlandse rechtsoordelen) zouden vertaald kunnen worden naar de Nederlandse situatie.

<sup>28</sup> Afwegingskader RIVM: <https://www.rivm.nl/en/bibcite/reference/319581>

<sup>29</sup> UK quality protocols: <https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived-products>

### **6. Veel partijen gaan erover**

De afvalwetgeving is in Nederland ondergebracht in de Wet milieubeheer. Het ministerie van I&W gaat hierover. I&W is ook verantwoordelijk voor het LAP en heeft aan de hand van de rechtsoordelen invulling gegeven aan het begrip 'ontdoen' in de Leidraad 'afvalstof of product'. Het ministerie houdt de website bij waarop de informatie te vinden is rondom afval.

De uitvoering van de afvalregelgeving is landelijk en regionaal belegd bij het ministerie van I&W en ILT, 12 provincies, 355 gemeenten en 29 omgevingsdiensten. Verder wordt, zoals al eerder opgemerkt, per casus bekeken of een bedrijf 'zich ontdoet van' een reststroom. Binnen de diverse instanties werken ook meerdere personen die allemaal hun eigen interpretatie kunnen geven aan de casus en het begrip 'ontdoen'. Dit alles maakt het voor bedrijven lastig om het risico van een investering in een nieuw productieproces te nemen.

Dezelfde complexiteit geldt voor Europa en de lidstaten. Ook in Europa is de definitie van 'afval' en vooral 'zich ontdoen' niet duidelijk en moet elk geval apart worden beoordeeld. Elke lidstaat heeft vervolgens naast de eigen interpretatie van een regel, de uitvoering op zijn eigen wijze georganiseerd. Dit maakt het voor bedrijven die reststromen vanuit het buitenland willen invoeren of in het buitenland willen afzetten onduidelijk onder welke wetgeving dit valt.

#### *Aanzet tot een oplossing in Nederland*

Er is een begin gemaakt met het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023, maar er is nog veel werk aan de winkel. Het blijkt in de praktijk dat ondanks de pogingen van het ministerie van I&W om duidelijkheid te verschaffen omtrent het begrip 'ontdoen' dit in de praktijk 'nog' niet tot een wenselijk resultaat leidt. Case by case benadering kost veel tijd en ook per casus is soms veel tijd nodig. Toch zou een poging gedaan moeten worden om interpretatieverschillen tot een minimum te beperken. Centrale regie is nodig. Geconstateerd kan worden dat de Energietransitie 10 jaar voorligt op de Circulaire Economietransitie; eenzelfde systeem als ten aanzien van de energietransitie is te overwegen.

Ten aanzien van interpretatie van afvalwet- en regelgeving verdient het aanbeveling na te denken over het vasthouden aan de centrale regie door het Rijk ten aanzien van de te stellen kaders en de uitleg daarvan, en een regierol bijv. bij de 12 provincies. De provincies kunnen zorgen voor enerzijds communicatie over de circulaire initiatieven die in de regio en landelijk ten uitvoer komen en daarnaast eenheid bevorderen in beleid ten aanzien van circulariteit bij de bevoegde gezagen en eenheid in uitvoering bij de OD's. Hierover moet dan regelmatig afstemming worden gezocht met de overige provincies en het ministerie om zo meer gelijkheid te creëren binnen Nederland. Verder zal het ministerie met ILT af moeten spreken welke lijn gehanteerd wordt. Deze lijn moet stroken met de lijn die de provincies hanteren.

#### *Aanzet tot een oplossing binnen Europa*

Het blijkt dat ongeveer 80% van de afvalstromen vanuit en naar Nederland plaatsvinden met België en enkele Duitse deelstaten. De regimes zijn niet alle gelijk. Het lijkt logisch afspraken te maken met België en deze deelstaten zodat niet voor elke stroom een EVOA-verklaring aangevraagd hoeft te worden.

Aanbevolen wordt het project North Sea Resources Roundabout te evalueren. Dan kan blijken welke zaken goed zijn verlopen en wat anders had gemoeten. Op basis daarvan bekijken met welke landen eenzelfde soort afspraken kunnen worden gemaakt, zodat interstatelijke handel van reststromen makkelijker wordt.

In het EU-actieplan maak de cirkel rond staan veel acties waar Nederland bij kan aansluiten. Aan het einde van dit hoofdstuk is een aantal tekstdelen uit dit rapport opgenomen.

*Het Planbureau voor de Leefomgeving: Circulaire initiatieven breken vaak niet of moeilijk door. De relatief lage prijs van grondstoffen en producten is hiervoor een belangrijke oorzaak. Milieubelastende effecten van de productie of consumptie van goederen zijn niet volledig in de prijs inbegrepen, waardoor het voor producenten niet aantrekkelijk is om te investeren in een efficiëntere omgang met grondstoffen.*

### **7. Virgin en secundaire grondstoffen**

De lage prijs van virgin grondstoffen is, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving aangeeft, een enorme belemmering voor het doorbreken van circulariteit. Maar er is meer: zijn de eigenschappen van de secundaire grondstoffen dezelfde als van de primaire grondstoffen? In de bouw bijvoorbeeld moet gewerkt worden met gecertificeerde producten.

Secundaire grondstoffen moeten aan dezelfde eisen voldoen en dat moet ook blijken. Al was het alleen al in verband met de aansprakelijkheid voor de toepassing van die producten.

Normering is tot stand gekomen vanuit de primaire producten. Maar de wezenlijke functionele eigenschappen voor de specifieke toepassingen zouden leidend moeten zijn. De huidige normering is nu daardoor vaak ter bescherming van de primaire producten

#### *Aanzet tot een oplossing*

Wil men echt ernst maken met de overgang naar circulaire economie dan zal het werken met secundaire grondstoffen aantrekkelijker gemaakt moeten worden. Dat kan o.a. door middel van financiële prikkels, door een systeem van normering van secundaire grondstoffen op te zetten, maar ook door als overheid zoveel mogelijk circulair in te kopen, door in aanbestedingen bepaalde voorwaarden te stellen. Ook zouden kansrijke circulaire initiatieven van bedrijven ondersteund kunnen worden door middel van gunstige leningen, onder bepaalde voorwaarden.

Verder is in dit verband relevant de Europese richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu waarin *single use products* worden verboden per 2021 een percentage aan secundaire grondstoffen worden geëist voor flessen per 2025.

Ten slotte zal ook door middel van publiekscampagnes duidelijk gemaakt moeten worden hoe belangrijk circulariteit is. Het produceren van onnodig afval moet als negatief worden geduid.

### **8. Nederland circulair in 2050 is nog ver weg**

Het realiseren van een circulaire economie grijpt diep in in de vezels van het wetgevingssysteem zoals het nu is ingericht. Kantelen van een lineaire economie naar circulair betekent dat het hele systeem moet worden aangepast. Dat er regie moet zijn vanuit een centraal punt, dat niet meer in 'afval' moet worden gedacht, maar in producten en stoffen, dat innovaties kansen moeten krijgen en opschaling van initiatieven en start ups na positieve resultaten vanzelfsprekend wordt. Dat dit toekomstmuziek is, is duidelijk, maar al te lang wachten kan ook niet. Voor nu gaan we uit van de huidige situatie en moeten we zien wat daarbinnen mogelijk is.

Er gebeurt heel veel op het gebied van circulaire economie, zoals de transitie-agenda's, het versnellingshuis, kringlooplandbouw en vele maar vaak kleine en vrijblijvende regionale initiatieven, maar circulaire economie is ook nog niet overal een thema voor provincies en gemeenten, zoals klimaat en energietransitie dat wel is. De samenhang tussen deze

onderwerpen wordt dan wel eens vergeten. De urgentie wordt niet overal gevoeld, terwijl het over 31 jaar al 2050 is. Er zijn plannen, goede voornemens zoals blijkt uit het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023, maar er is nog geen stok achter de deur. De provincies en gemeenten hebben niet zoals voor de klimaatdoelstellingen en energietransitie een doelstelling/opdracht gekregen voor wat betreft circulariteit. Dit leidt ertoe dat er door provincies en gemeenten ook verschillend mee om wordt gegaan.

Om echt een circulaire transitie van 'afval naar grondstof' te krijgen is er meer nodig dan nu gedaan wordt. Het zou de circulaire economie enorm helpen indien concrete doelstellingen worden gesteld. Nu staat er in 2030 50% en 2050 100% circulair, maar hoe dat precies vorm moet krijgen en wat er moet gebeuren moet concreter ingevuld worden, zodat partijen weten wat er moet gebeuren en hoe dat moet gebeuren en binnen welke termijn. Het grondstoffenakkoord is door vele partijen ondertekend, ook door IPO en VNG. Er is een Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019-2023 gemaakt. Men is dus met elkaar in overleg, maar dit is nog te vrijblijvend. Een volgende stap is concrete doelen en acties te formuleren en alle deelnemers te committeren aan concrete acties en doelen.

Alle betrokken, overheden, bedrijven en consumenten moeten zich bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheid in een meerdimensionaal netwerk. Ook hierin moet lineair of hiërarchisch denken losgelaten worden: we hebben een gezamenlijke opgave, samen uit samen thuis.

**Aantal tekstdelen uit het rapport EU-actieplan CE 'Maak de cirkel rond'**

*De ontwikkeling van dergelijke normen zou waarschijnlijk het vertrouwen in secundaire grondstoffen en gerecycleerde materialen vergroten en tot de ondersteuning van de markt moeten bijdragen. Daarom maakt de Commissie in overleg met de betrokken bedrijfstakken, waar nodig, een begin met de werkzaamheden inzake voor de hele EU geldende kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen. Daarnaast worden in de herziene wetgevingsvoorstellen betreffende afvalstoffen meer geharmoniseerde regels vastgesteld om te bepalen wanneer een secundaire grondstof wettelijk niet langer als "afval" mag worden beschouwd, door de bestaande regels inzake de "einde-afvalfase" te verduidelijken. Hierdoor krijgen exploitanten meer zekerheid en een gelijk speelveld.*

*Gerecycleerde nutriënten zijn een afzonderlijke en belangrijke categorie van secundaire grondstoffen, waarvoor kwaliteitsnormen moeten worden ontwikkeld. Zij zijn bijvoorbeeld in organisch afval aanwezig en kunnen als meststof weer in de bodem worden gebracht. Het duurzaam gebruik ervan in de landbouw vermindert de behoefte aan op mineralen gebaseerde meststoffen, waarvan de productie negatieve milieueffecten heeft en afhankelijk is van de invoer van fosfaatgesteente, een schaarse hulpbron. Het verkeer van meststoffen op basis van gerecycleerde nutriënten wordt momenteel echter belemmerd door het feit dat zowel de regels als de kwaliteits- en milieunormen van lidstaat tot lidstaat verschillen. Om deze situatie aan te pakken, stelt de Commissie een herziening van de EU-verordening inzake meststoffen voor. Dit leidt tot nieuwe maatregelen om erkenning in de gehele EU van organische en op afval gebaseerde meststoffen te vergemakkelijken, waardoor de duurzame ontwikkeling van een markt in de gehele EU wordt gestimuleerd.*

*De bevordering van cycli van niet-toxisch materiaal en een betere tracering van zorgwekkende chemische stoffen in producten vergemakkelijkt recycling en verbetert de toepassing van secundaire grondstoffen. De interactie tussen wetgeving betreffende afvalstoffen, producten en chemische stoffen moet in het kader van een circulaire economie worden beoordeeld om te beslissen welke beleidsaanpak op EU-niveau de juiste is om de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen aan te pakken, onnodige belasting van recyclingbedrijven te beperken en de traceerbaarheid en het risicobeheer van chemische stoffen in het recyclingproces te vergemakkelijken. De Commissie verdiept derhalve haar analyse en stelt opties voor maatregelen voor om onnodige belemmeringen te overwinnen en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu te behouden. Deze werkzaamheden worden in de toekomstige EU-strategie voor een niet-toxisch milieu<sup>32</sup> verwerkt*

*Het is ook cruciaal het grensoverschrijdende verkeer van secundaire grondstoffen te vergemakkelijken om te waarborgen dat deze moeiteloos in de gehele EU kunnen worden verhandeld. Onder de maatregelen op dit gebied valt de vereenvoudiging van grensoverschrijdende formaliteiten door de toepassing van elektronische gegevensuitwisseling. De Commissie onderzoekt andere belemmeringen voor het probleemloze verkeer van afval in de EU. Om de beschikbaarheid van gegevens over secundaire grondstoffen te verbeteren, werkt de Commissie verder aan de ontwikkeling van het onlangs opgestarte informatiesysteem voor grondstoffen en ondersteunt zij het onderzoek in de gehele EU naar stromen van grondstoffen. Zij ondersteunt ook de verbetering van de verslaglegging over de overbrenging van afval, onder meer door gebruik te maken van de beschikbare gegevens in het kader van de grensoverschrijdende elektronische uitwisseling van gegevens.*

*Een belangrijke factor bij het creëren van een dynamische markt voor secundaire grondstoffen is voldoende vraag, die door het gebruik van gerecycleerde materialen in*

*producten en in infrastructuur wordt gestuurd. Naar bepaalde grondstoffen (bv. papier of metaal) is de vraag al groot; naar andere grondstoffen is de vraag nog in ontwikkeling. De rol van de particuliere sector bij het creëren van vraag en het bijdragen tot de vormgeving van toeleveringsketens is cruciaal; een aantal industriële en economische actoren hebben al in het openbaar de toezegging gedaan dat zij zowel voor de duurzaamheid als om economische redenen een bepaald niveau van gerecycleerde inhoud garanderen in producten die zij op de markt brengen. Dit moet worden aangemoedigd, aangezien marktgestuurde initiatieven een snelle manier kunnen zijn om tastbare resultaten te bereiken. Via hun aanbestedingsbeleid kunnen ook overheden bijdragen tot de vraag naar gerecycleerde materialen.*