



Tauw

MJA Advies

AABEL

Verkenning experimenteerruimte voor de circulaire economie

6 november 2020



Verantwoording

Titel	Verkenning experimenteerruimte voor de circulaire economie
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Projectleider	Jurgen Ooms
Auteur(s)	Jurgen Ooms, Marja Achterberg, Kiki Kamphorst, Luuk van Gemert
Tweede lezer	Marja Achterberg, Jurgen Ooms
Projectnummer	1276675
Aantal pagina's	76
Datum	6 november 2020
Handtekening	Ontbreekt in verband met digitale verwerking. Dit rapport is aantoonbaar vrijgegeven.

Colofon

TAUW bv
Handelskade 37
Postbus 133
7400 AC Deventer
T +31 57 06 99 91 1
E info.deventer@tauw.com



Inhoud

1	Samenvatting.....	8
1.1	Aanleiding	8
1.2	Definitie experimenteerruimte voor een circulaire economie	8
1.3	Belemmeringen	9
1.4	Oplossingen	9
1.4.1	Kennis delen	9
1.4.2	De experimenteerruimte vergroten	10
2	Inleiding	11
2.1	Aanleiding	11
2.1.1	De R-ladder en experimenteren.....	11
2.1.2	Advies Taskforce Herijking afvalstoffen	12
2.2	Doel van de verkenning	13
2.3	Afbakening van de verkenning.....	13
2.4	Onderzoeksmethode.....	14
2.5	Leeswijzer	15
3	Definitie experimenteren voor de circulaire economie.....	16
3.1	Literatuuronderzoek naar experimenteren	16
3.1.1	Het woordenboek over experiment/experimenteren	16
3.1.2	Vakliteratuur.....	16
3.1.3	Aanwijzingen voor de regelgeving	18
3.1.4	Conclusies van het literatuuronderzoek definitie over experimenteren.....	20
3.2	Literatuuronderzoek naar het begrip circulaire economie	20
3.2.1	Conclusie over de definitie van circulaire economie	22
3.3	Definitie experimenteren voor de circulaire economie	23
3.4	Conclusie over de definitie experimenteren voor de circulaire economie	24
3.4.1	Experimenteerruimte (voor de circulaire economie)	25
4	Wettelijke kaders & beleid voor experimenteren	26
4.1	Drie typen wetgeving met ruimte voor experimenteren.....	26
4.1.1	Experimentenwetten of wetten met experimenteerbepalingen waarbij wordt onderzocht of aanpassing van wetgeving wenselijk is	26
4.1.2	Andere experimenteerwetgeving	27



4.1.3	Wetten die, hoewel daar niet specifiek voor bedoeld, ruimte bieden voor experimenteren.....	27
4.2	Beschrijving van wetgeving, beleid en vergunningen met experimenteerruimte	27
4.2.1	Internationale wetgeving	28
4.3	Nationale wetgeving.....	30
4.3.1	Crisis- en herstelwet, de experimenteerwet bij uitstek.....	30
4.3.2	Algemene regels	34
4.3.3	Besluit omgevingsrecht, artikel 5.9	34
4.3.4	Besluit gebruik meststoffen	35
4.3.5	Interimwet Stad en Milieubenadering.....	36
4.3.6	Uitvoeringsregeling meststoffenwet	36
4.3.7	Het bestemmingsplan	37
4.3.8	Ruimte voor experimenteren op basis van de omgevingsvergunning milieu.....	38
4.4	Beleid over experimenteren	42
4.4.1	Afwijken van beleid voor experimenten (of andere afwijkingen van beleid).....	42
4.4.2	LAP3 over experimenteren	43
4.4.3	Gedoogkader	43
4.5	Toekomstige wetgeving	44
4.5.1	Experimenteren onder de Omgevingswet.....	45
4.5.2	Aangrijpingspunt gaat van ‘inrichting’ naar ‘milieubelastende activiteit’	45
4.5.3	Afwijken van het omgevingsplan.....	45
5	Opgehaalde belemmeringen	46
5.1	Beleid en wetgeving	46
5.1.1	CE-beleid ontbreekt of is onvoldoende aanwezig.....	46
5.1.2	Verskillende wetgevingsstelsels en verschillende bevoegd gezagen leiden tot stroperige trajecten.....	46
5.1.3	Innovaties lopen vooruit op de wetgeving.....	47
5.1.4	Belemmeringen door minimumstandaarden LAP3 bij het gevolg geven aan een experiment.....	47
5.1.5	Ontbreken van mogelijkheden tot experimenten in het Activiteitenbesluit.....	47
5.1.6	Een bedrijf wil experimenteren met afvalstof als grondstof maar heeft hiervoor niet de juiste vergunning	47
5.1.7	Behalen van einde-afval status is een onzeker en langdurig traject.....	48



5.1.8	Verplicht voorgeschreven technologie voorkomt experimenten	48
5.2	Kennis	48
5.2.1	Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over ruimte om te experimenteren.....	48
5.2.2	Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over de techniek en de inhoud van experimenten	48
5.2.3	Stakeholder readiness (onderscheid tussen grote en kleine bedrijven)	49
5.3	Organisatie.....	49
5.3.1	Uitvoeringsorganisaties worden te laat betrokken	49
5.3.2	Betrokkenheid meerdere overheidsorganisaties.....	49
5.3.3	Het verkrijgen van ontheffingen/vergunningen duurt lang	50
5.3.4	Gebrek aan (overstijgende) verantwoordelijkheid nemen door bevoegd gezag (rugdekking)/Geen mandaat bij OD tot het maken van beslissing over afwijken van wetgeving 50	
5.3.5	Experiment kopiëren naar ander gebied (andere OD) kost veel tijd	50
5.4	Financiën.....	50
5.4.1	Gebrek aan financiële middelen voor initiatiefnemers voor het (wetenschappelijk) onderbouwen van experimenten	50
5.4.2	Financiële belemmeringen bij experimenten die over de grens plaatsvinden	51
6	Experimenten in de praktijk	51
6.1	Uit de literatuur.....	51
6.1.1	Behoeftte aan experimenteerruimte.....	51
6.2	Casussen uit de praktijk	53
6.2.1	Casus 1: Actief kool als mestverbeteraar.....	53
6.2.2	Casus 2: De Green Chemistry Campus als facilitator van experimenten	57
7	Duiding, conclusies en aanbevelingen	59
7.1	Conclusie definitie experimenteren voor circulaire economie	59
7.2	Experimenteren voor de circulaire economie of gewoon experimenteren?	60
7.2.1	Aansluiting bij Omgevingswet, waarin Circulaire Economie niet benoemd is	60
7.2.2	Toetsing bij voorkeur in de keten en niet op een locatie.....	62
7.2.3	Voorwaarden stellen brengt extra werk met zich mee	62
7.2.4	Voorwaarden introduceren betekent ook het introduceren van een beperking	62
7.3	CE-beleid ontbreekt of is onvoldoende aanwezig	63



7.3.1	Duiding.....	63
7.3.2	Oplossing.....	63
7.4	Meerdere wetgevingsstelsels en verschillend bevoegd gezag.....	64
7.4.1	Duiding.....	64
7.4.2	Oplossingsrichtingen.....	64
7.5	Innovaties lopen vooruit op de wetgeving.....	65
7.5.1	Duiding.....	65
7.5.2	Oplossingen.....	65
7.6	Belemmeringen door minimumstandaarden LAP3 bij het gevolg geven aan een experiment.....	67
7.6.1	Duiding.....	67
7.7	Ontbreken van een mogelijkheid om te experimenteren onder het activiteitenbesluit.....	67
7.7.1	Duiding.....	67
7.7.2	Oplossingen.....	67
7.8	Een bedrijf wil experimenteren met afvalstof als grondstof maar heeft hiervoor niet de juiste vergunning.....	68
7.8.1	Duiding.....	68
7.8.2	Oplossing.....	68
7.9	Behalen van de einde afvalstatus is een langdurig en onzeker traject.....	68
7.9.1	Duiding.....	68
7.9.2	Oplossing.....	68
7.10	Verplicht voorgeschreven technologie voorkomt experimenten.....	69
7.10.1	Duiding.....	69
7.10.2	Oplossing.....	69
7.11	Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over ruimte om te experimenteren.....	69
7.11.1	Duiding.....	69
7.11.2	Oplossing.....	70
7.12	Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over de techniek en de inhoud van experimenten.....	70
7.12.1	Duiding.....	70
7.12.2	Oplossing.....	70
7.13	Stakeholder readiness (onderscheid tussen grote en kleine bedrijven).....	71



7.13.1	Duiding.....	71
7.13.2	Oplossing.....	71
7.14	Uitvoeringsorganisaties worden te laat betrokken	71
7.14.1	Duiding.....	71
7.14.2	Oplossing.....	71
7.15	Betrokkenheid meerdere overheidsorganisaties.....	72
7.15.1	Duiding.....	72
7.15.2	Oplossing.....	72
7.16	Het verkrijgen van ontheffingen/vergunningen duurt lang.....	72
7.16.1	Duiding.....	72
7.16.2	Oplossing.....	72
7.17	Gebrek aan (overstijgende) verantwoordelijkheid nemen door bevoegd gezag (rugdekking)/Geen mandaat bij OD tot het maken van beslissing over afwijken van wetgeving	73
7.17.1	Duiding.....	73
7.17.2	Oplossing.....	74
7.18	Experiment kopiëren naar ander gebied (andere OD) kost veel tijd	74
7.18.1	Duiding.....	74
7.18.2	Oplossing.....	74
7.19	Gebrek aan financiële middelen voor initiatiefnemers voor het (wetenschappelijk) onderbouwen van experimenten.....	75
7.19.1	Duiding.....	75
7.19.2	Oplossing.....	75
7.20	Financiële belemmeringen bij experimenten die over de grens plaatsvinden.....	75
7.20.1	Duiding.....	76
7.20.2	Oplossing.....	76
7.21	Experimenten met afvalstoffen zijn lastig.....	76
7.21.1	Duiding.....	76
7.21.2	Oplossing.....	76
Bijlage 1	Werksessies	
Bijlage 2	Huidig experimenteervoorschrift	
Bijlage 3	Mogelijke experimenteervoorschriften	



1 Samenvatting

1.1 Aanleiding

De Rijksoverheid streeft naar een circulaire economie. Daartoe heeft zij het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 opgestart. Binnen dat programma zijn transitieagenda's opgesteld waarop het kabinet in 2018 heeft gereageerd. In die reacties wordt gesproken over het thema "interventie wet- en regelgeving". Binnen dit thema is een opdracht geformuleerd voor de Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA) om te kijken naar *Aanbevelingen voor afvalwet-en regelgeving en de uitvoering daarvan op weg naar een circulaire economie*. De Taskforce heeft haar bevindingen in september 2019 gepresenteerd in de vorm van een rapport. Een van de aanbevelingen van de THA is om de belemmeringen die er zijn bij het uitvoeren van experimenten voor de circulaire economie weg te nemen. Deze verkenning volgt op het werk van de THA en gaat dieper in op het onderwerp.

Het doel van deze verkenning is tweeledig:

1. Inzicht creëren in wat onder experimenteerruimte voor een circulaire economie moet worden verstaan
2. Inzicht geven in:
 - hoe experimenteerruimte nu geregeld is in de wetgeving over afvalstoffen en aanverwante wetgeving en beleid en
 - de knelpunten die er nu zijn en/of worden ervaren en mogelijke oplossingsrichtingen.

1.2 Definitie experimenteerruimte voor een circulaire economie

In deze verkenning is de volgende definitie tot stand gekomen voor experimenteren voor de circulaire economie:

Er is sprake van experimenteren voor de circulaire economie als het gaat om een verandering van bedrijfsvoering die de volgende elementen bevat:

1. De aanwezigheid van een hypothese, een idee van de uitkomst
2. Onderzoek (voor zo lang als nodig is om de hypothese te bevestigen dan wel te constateren dat de proef niet leidt tot het verwachte of gehoopte resultaat)
3. Resultaten (waarvoor een vorm van monitoring nodig is)
4. De verandering van de bedrijfsvoering is tijdelijk
5. Als deze tijdelijke verandering op enig moment onderdeel wordt van de reguliere bedrijfsvoering, levert deze verandering naar verwachting een gunstige bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Dit betekent:
 - De milieudruk van een circulaire economie ligt binnen het draagvlak van de aarde
 - Dit wordt bereikt door materialen en producten steeds opnieuw te gebruiken
 - Stoffen worden alleen (opnieuw) gebruikt als de risico's die er mee gepaard gaan aanvaardbaar zijn



Deze laatste uitgangspunten kunnen meer handen en voeten worden gegeven door te stellen dat een experiment, en vooral het vervolg daarop, bijdraagt aan een circulaire economie als:

- Schaarre grondstoffen worden vervangen door minder schaarse grondstoffen en/of
- Schadelijke grondstoffen worden vervangen door minder schadelijke grondstoffen en/of
- Minder grondstoffen hoeven te worden gebruikt en/of
- Primaire grondstoffen worden vervangen door secundaire grondstoffen en/of
- Het vrijkomen van afvalstoffen wordt verminderd en/of
- De afvalstoffen die vrijkomen minder schadelijk zijn en/of
- Afvalstoffen hoogwaardiger kunnen worden verwerkt en/of
- Afvalstoffen zo lang mogelijk en veilig in de keten kunnen worden gehouden en/of
- De verwerking van afvalstoffen minder schade voor mens en milieu oplevert

De bovenstaande opsomming is niet limitatief en kan in de toekomst nog worden aangevuld als het begrip circulaire economie zich verder ontwikkelt.

1.3 Belemmeringen

Tijdens deze verkenning zijn bijna 20 ervaren belemmeringen verzameld van stakeholders. De belangrijkste belemmeringen zijn gelegen in gebrek aan kennis en de beperkte wettelijke ruimte die beschikbaar is om te experimenteren. Voor andere belemmeringen verwijzen we naar hoofdstuk 5.

Het bleek tijdens deze verkenning dat er veel onduidelijkheid is over experimenteren, waardoor experimenten voor de circulaire economie niet van de grond komen, zelfs als er wettelijk genoeg ruimte is om het experiment toe te staan.

Die wettelijke ruimte om te experimenteren is beperkt voor experimenten waarbij wordt afgeweken van de activiteiten die toegestaan zijn in een vergunning of algemene regels. Specifiek is het lastig om te experimenteren met afvalstoffen, met name in die gevallen dat een bedrijf dat geen afvalstoffen verwerkt, afvalstoffen wil gaan innemen en in die gevallen dat sprake is van een meldingsplichtig bedrijf dat een vergunningplichtig experiment wil uitvoeren.

Daarnaast is het uitrollen van activiteiten na het experiment lastig gebleken omdat na het experiment een vergunning moet worden aangevraagd of gewijzigd. Dit betekent in de praktijk dat de activiteiten van het experiment moeten worden gestopt en pas na ongeveer een jaar kunnen worden opgestart.

1.4 Oplossingen

Voor deze belangrijke belemmeringen zien wij de volgende oplossingen:

1.4.1 Kennis delen

Er moet meer kennis worden gedeeld. Deze kennis moet zowel terecht komen bij bevoegd gezagen als bij de bedrijven die experimenten willen uitvoeren.

Kennis delen met bevoegd gezagen kan op de volgende manieren:

- Informatie over experimenteerruimte delen via de InfoMil website en/of de opvolger daarvan voor de Omgevingswet
- Ieder bevoegd gezag zou een coördinator experimenteren aan kunnen stellen om de kennis over experimenteren te bundelen en delen binnen en buiten de organisatie



- Kennis over experimenteren, vooral casuïstiek, zou kunnen worden gedeeld tussen bevoegd gezagen en hun omgevingsdiensten. Dit kan worden gefaciliteerd door de Rijksoverheid, maar ook de Vereniging Omgevingsdienst NL zou hier een goed kanaal voor zijn

Kennis delen met bedrijven die willen experimenteren kan op de volgende manieren:

- Als een initiatiefnemer aanklopt bij een bevoegd gezag met plannen om te experimenteren dan kan een bevoegd gezag duidelijk maken welke procedures moeten worden doorlopen. Ook de procedures die horen bij het mogen uitrollen van het experiment
- Maak informatie of handreikingen over experimenteren ook beschikbaar via ondernemersplein of via de website van RVO/forum higherlevel.nl. In een handreiking kan komen te staan met welke overheidsinstellingen je contact op moet nemen als je bepaalde experimenten wilt uitvoeren
- Vouchers voor gratis advies uitgeven zodat (kleine) ondernemers op weg kunnen worden geholpen door adviseurs die inzicht hebben in de stappen die genomen moeten worden voordat een experiment kan worden uitgevoerd en hoe daarna opgeschaald moet worden

1.4.2 De experimenteerruimte vergroten

De wettelijke experimenteerruimte kan worden vergroot binnen algemene regels. Wij adviseren om een experimenteerbepaling op te nemen in het Besluit activiteiten leefomgeving. In dat besluit is de vergunningverlening van activiteiten geregeld. Voor experimenten kan een uitzondering worden gemaakt van de vergunningplicht. Onder specifieke voorwaarden zou dan een experiment kunnen worden toegestaan.

Als het experiment succesvol is en de initiatiefnemer wil de werkwijze uitrollen dan kan daarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving ruimte voor kunnen worden gemaakt. Daarbij gelden wel de voorwaarden:

- De uitrol moet bijdragen aan de circulaire economie (aan te tonen met de resultaten van het experiment), en
- De activiteit past binnen de huidige doelvoorschriften in en algemene regels of de huidige vergunning, en
- Binnen een bepaalde periode moet een vergunning worden aangevraagd voor de nieuwe activiteit

Als wordt voldaan aan die voorwaarden dan kan de activiteit van het experiment worden voortgezet totdat de vergunning in werking is getreden.

De voorwaarde om bij te dragen aan de circulaire economie zal wel aan moeten sluiten bij de reikwijdte en het toetsingskader van de Omgevingswet.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Het Rijksbeleid is gericht op een transitie naar een meer circulaire economie. Het kabinet zet in op een volledig circulaire economie in 2050. In een circulaire economie gaan we efficiënt en zorgvuldig om met grondstoffen, materialen en producten. We zijn daardoor minder afhankelijk van de productie en winning van nieuwe grondstoffen en dragen daarmee ook bij aan vermindering van CO₂-emissies. Een circulaire economie is gericht op het langer in de productieketen houden van grondstoffen. Met beleid dat is neergelegd in het *Rijksbrede programma Circulaire Economie (2016)*, het *Grondstoffenakkoord (2017)*, de *kabinetsreactie op de agenda's van de transitieteams (2018)* en het *Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie 2019 - 2023* is de basis gelegd voor de invulling van de ambitie. Een update van het uitvoeringsprogramma is onlangs verschenen¹.

2.1.1 De R-ladder en experimenteren

Voor de transitie naar een circulaire economie zijn stappen op alle treden van de R-ladder nodig. In figuur 2.1 is de R-ladder visueel weergegeven waarin de verschillende strategieën worden beschreven. Belangrijke stappen zitten bovenaan de R-ladder (refuse, reduce, re-use), maar ook als het gaat om recycling kan er nog veel bereikt worden. Bij recycling gaat het om het verwerken en opnieuw gebruiken van afvalstoffen nadat zij zijn afgedankt. Zo worden bijvoorbeeld kritieke metalen teruggewonnen uit afgedankte metalen en weer ingezet in nieuwe producten, maar ook oud papier wordt gerecycled tot onder andere nieuw krantenpapier.



Figuur 2.1 R-ladder met strategieën van circulariteit. Bron: PBL

¹ Uitvoeringsprogramma Circulaire economie 2020-2023



Het bedrijfsleven heeft ook de wil om stappen te zetten richting de circulaire economie, nu vooral nog via recycling. Bedrijven willen vaak eerst onderzoeken of bijvoorbeeld het toepassen van een nieuwe afvalstof in hun proces of een nieuwe verwerkingstechniek wel het beoogde resultaat oplevert. Het uitvoeren van experimenten geeft hier invulling aan. Het bedrijfsleven geeft echter aan dat het uitvoeren van experimenten lastig kan zijn omdat het afwijkt van de bestaande werkwijzen en dat het door regels wordt beperkt.

2.1.2 Advies Taskforce Herijking afvalstoffen

Het wegnemen van belemmeringen voor bedrijven die willen verduurzamen en inzetten voor de transitie naar een circulaire economie is één van de speerpunten van het kabinet. In 2018 is de Taskforce Herijking Afvalstoffen (THA²) in het leven geroepen. De taskforce bestond uit vertegenwoordigers van Unie van waterschappen, Omgevingsdienst NL, IPO, VNG, VNO-NCW, en de ILT. De THA had als doel belemmeringen voor de circulaire economie in de afvalwet- en regelgeving onder de loep te nemen, en met suggesties en oplossingen te komen. In september 2018 is de Taskforce begonnen met een onderzoek naar het thema 'interventie wet- en regelgeving'.

Dit thema is één van de tien thema's die als rode draden door de transitieagenda's³ lopen. In september 2019 heeft de THA een rapport uitgebracht met daarin door overheid en bedrijven ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving met betrekking tot afvalstoffen, die de transitie naar de circulaire economie in de weg zitten. Het rapport zet uiteen wat de wettelijke kaders zijn, hoe de uitvoering is geregeld, wat de belemmeringen zijn en geeft een aanzet tot oplossingen voor de belemmeringen.

Eén van knelpunten die aan bod komt is dat er weinig ruimte is om experimenten uit te voeren, terwijl dat wel nodig is voor een transitie naar een meer circulaire economie. In het advies van de Taskforce worden enkele knelpunten ten aanzien van experimenteerruimte belicht, maar er wordt niet in detail ingegaan op de achterliggende oorzaken van het niet altijd gebruik maken van de huidige experimenteerruimte en/of de te beperkte experimenteerruimte in wetgeving. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat geeft in haar reactie op het advies van de taskforce aan:

'Experimenteerruimte voor innovaties is cruciaal voor de transitie naar een circulaire economie. Bedrijven moeten de mogelijkheid krijgen om op een gepaste manier te experimenteren. Ook de Taskforce onderstreept dit belang. Daarom ga ik bezien of in de huidige en toekomstige kaders (zoals de Omgevingswet), de ruimte die Europese regelgeving biedt voldoende benut wordt om experimenten mogelijk te maken. Vervolgens zal ik verkennen of en hoe we de decentrale overheden en de sector duidelijker kunnen aangeven waar deze ruimte is en hoe deze benut kan worden.'

² De Taskforce Herijking Afvalstoffen "heeft zich ten doel gesteld om een advies te formuleren over hoe om te gaan met ervaren belemmeringen in wet- en regelgeving met betrekking tot afval. En dan met name belemmeringen die een stap in de richting van een Circulaire Economie (CE) in de weg staan" (Kamerbrief Staatssecretaris IenW, 10 oktober 2019, Den Haag)

³ Vijf **transitieagenda's** hebben aangegeven hoe Nederland de doelen uit het Grondstoffenakkoord kan realiseren. Vanaf februari 2017 zijn vijf breed samengestelde teams aan de slag gegaan met het opstellen van elk één **agenda** rond een van de thema's Biomassa & Voedsel, Bouw, Consumptiegoederen, Kunststoffen en Maakindustrie



Ook uit andere bronnen⁴ blijkt dat bedrijven wel willen vergroenen en een bijdrage willen leveren aan de transitie naar een circulaire economie, maar dat zij voor het uitvoeren van de daarvoor benodigde experimenten op veel hindernissen stuiten. In deze verkenning wordt daarom gekeken naar de ruimte die er is om te experimenteren, al dan niet ten behoeve van een circulaire economie en waar belemmeringen zijn of worden ervaren om experimenten uit te voeren. Samen met betrokken stakeholders zijn de belemmeringen geïdentificeerd. Vervolgens is gekeken of de belemmeringen daadwerkelijk bestaan. Aan het eind van het rapport worden oplossingen voorgesteld.

2.2 Doel van de verkenning

Het doel van de verkenning is tweeledig:

3. Inzicht creëren in wat onder experimenteerruimte voor een circulaire economie moet worden verstaan
4. Inzicht geven in:
 - Hoe experimenteerruimte nu geregeld is in de wetgeving over afvalstoffen en aanverwante wetgeving en beleid en
 - De knelpunten die er nu zijn en/of worden ervaren en mogelijke oplossingsrichtingen

2.3 Afbakening van de verkenning

Om deze verkenning binnen het gestelde budget en de doorlooptijd af te kunnen ronden is de verkenning afgebakend tot een handelbaar werkpakket. Onderwerpen die tijdens de verkenning naar voren kwamen en die buiten deze afbakening vallen zijn mondeling met het ministerie gedeeld, maar zijn niet verder uitgewerkt of opgenomen in dit rapport. De afbakening richt zich vooral op twee onderwerpen:

Geen overkoepelende visie

In de rapportage van de THA zijn meerdere belemmeringen beschreven. In deze verkenning wordt daar één belemmering uitgelicht. Er is niet onderzocht of het moeilijk tot stand komen van experimenten de belangrijkste belemmering is bij de transitie naar een circulaire economie, of hoe de verschillende belemmeringen met elkaar samenhangen en met elkaar interacteren. Met andere woorden er is niet onderzocht vanuit een overkoepelende visie op circulaire economie, maar er is enkel vanuit de belemmering dat experimenten lastig van de grond komen gezocht naar oplossingen, zodat op dat onderwerp pragmatische stappen kunnen worden genomen.

Uitsluitend één bepaald soort experimenten

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten experimenten:

1. Experimenten die gedaan worden om te bezien of de wetgeving aangepast moet worden. Hierbij gaat het om een initiatief van de Rijksoverheid (al dan niet aangespoord door andere partijen in de maatschappij) die een experiment wil doen om een maatschappelijk probleem op te lossen of een voorziene ontwikkeling voor wil zijn. Er wordt dan een wettelijke bepaling

⁴ Zie o.a. Experimenteerruimte en barrières voor innovatie, Bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei, Kafbrigade en ISDuurzaam, juli 2016



gemaakt die bepaalde partijen toestaat te experimenteren. Als uit het experiment blijkt dat de nieuwe werkwijze in vergelijking met de oude werkwijze voldoende voordelen en niet te veel nadelen (zoals bijvoorbeeld meer milieu- of gezondheidsrisico's) heeft dan wordt de nieuwe werkwijze in de wet opgenomen

2. Andere experimenten. Deze hebben niet ten doel de wet aan te passen, al zijn er situaties denkbaar dat dit wel een wens is van (een deel van) de deelnemers of dat wijziging van wetgeving of beleid het uiteindelijke resultaat is. De reden om te experimenteren is over het algemeen gelegen in de wens van bedrijven tot vooruitgang of verbetering. Daar kunnen verschillende argumenten voor zijn, maar het financiële aspect zal vaak een belangrijke rol spelen

De belemmeringen waar de THA over heeft geadviseerd en die ook door de stakeholders in dit project worden ervaren bij het willen veranderen van hun bedrijfsvoering, hebben met name betrekking op het tweede type experimenten. Het eerste type blijft grotendeels buiten beschouwing.

2.4 Onderzoeksmethode

Voor het beantwoorden van de probleemstelling is het onderzoek onderverdeeld in vier fasen.

In de eerste fase is er doormiddel van werksessies en een literatuurstudie invulling gegeven aan een definitie voor experimenteerruimte voor een circulaire economie. In de vier werksessies zijn ook knelpunten, belemmeringen en mogelijke oplossingen opgehaald rondom experimenteren. Hierbij zijn ook twee casussen uitgelicht om de eerder genoemde knelpunten en belemmeringen te verduidelijken.

In fase twee is er een literatuurstudie uitgevoerd naar het wettelijk kader voor experimenteren voor afvalbedrijven en bedrijven die afval zouden willen accepteren, al dan niet voor een circulaire economie. Hierin is gekeken naar wetgeving, beleid, ruimtelijke ordening en vergunningen.

Fase drie gaat over de praktische kant, nu en straks met het inwerkingtreden van de Omgevingswet. Hiervoor is wederom literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met specialisten die bezig zijn met het invoeren van de Omgevingswet en die betrokken zijn bij de regulering van experimenten onder de Crisis- en herstelwet. In fase drie is ook specifiek gekeken naar vergunning- en meldingsplichtige activiteiten.

In de vierde en laatste fase wordt de vraag beantwoord: *'Hoe kunnen we onze kaders en wet- en regelgeving zo inrichten dat experimenteren voor een circulaire economie gefaciliteerd wordt?'*



2.5 Leeswijzer

In deze verkenning wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de definitie *experimenteerruimte voor circulaire economie*. Hoofdstuk 4 beschrijft het huidige wettelijk kader voor experimenteerruimte binnen de afvalstoffenwetgeving en daaraan gerelateerde wetgeving. Ook wordt aandacht besteed aan documenten waar beleid over experimenteren en/of experimenteerruimte is opgenomen. In hoofdstuk 5 wordt er ingegaan op de knelpunten en belemmeringen die ervaren worden door overheden en bedrijven bij experimenteren. Hoofdstuk 6 beschrijft wat experimenteren in de praktijk betekent en hoe experimenteren binnen de Omgevingswet vorm krijgt. Aan het einde van dit rapport, in hoofdstuk 7, worden aanbevelingen gedaan hoe de bestaande ruimte in wetgeving verduidelijkt kan worden en in hoe de bestaande en/of nieuwe wetgeving kan worden aangepast om experimenteren mogelijk dan wel eenvoudiger te maken. Ook heeft het advies betrekking op andere mogelijkheden om experimenteren voor een circulaire economie te ondersteunen.



3 Definitie experimenteren voor de circulaire economie

3.1 Literatuuronderzoek naar experimenteren

3.1.1 Het woordenboek over experiment/experimenteren⁵

Onderzoek naar de definitie van experiment of experimenteren in het woordenboek resulteert in de volgende resultaten;

- In het Van Dale woordenboek wordt experiment omschreven als: *proefneming*. Een proef wordt omschreven als: *onderzoek naar de juistheid of degelijkheid van iets*
- Wikipedia omschrijft een experiment als: *Een experiment of proef is een zorgvuldig opgezette en nauwkeurige observatie van een stukje werkelijkheid dat kan worden uitgevoerd om een wetenschappelijke hypothese te testen*
- Encyclo.nl omschrijft een experiment als: *Experimenteren is het systematisch testen van een hypothese of model, onder gereguleerde omstandigheden, om de eigenschappen, het gedrag en of effecten te ontdekken*

3.1.2 Vakliteratuur

De bovenstaande definities wordt bevestigd in diverse (vakliteratuur) documenten. In het rapport Het proberen waard (2000) schreef het Interdepartementaal Wetgevingsberaad (IWB) het volgende over experimentenwetgeving:

'In 1997 is door de Interdepartementale Commissie Harmonisatie wetgeving⁶ gedefinieerd dat het bij een experiment gaat om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan een maatschappelijk probleem. Het IWB kan deze omschrijving onderschrijven, met de kanttekening dat ze ruim moet worden uitgelegd. Zo kunnen experimenten ook een rol spelen bij het stimuleren van gewenste ontwikkelingen.'

'Uitgewerkt betekent dit, dat voor een experiment de volgende wezenskenmerken gelden:

1. *De verwachting bestaat dat een bepaalde regeling effectief kan zijn*
2. *De overtuiging dat de regeling effectief zal zijn, is echter nog niet aanwezig*
3. *Door te experimenteren wordt over de effectiviteit meer inzicht verwacht'*

In de Rede van M.J. Jacobs over experimentele wetgeving ((in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de VU Amsterdam op 8 maart 2018) staat: *'Wie een experiment wil doen wil nagaan of dat wat hij in theorie verwacht, in de praktijk ook echt gebeurt. Gebeurt dat niet, dan klopt de theorie niet en moet deze worden aangepast.*

⁵ In de praktijk worden ook wel de termen proef, proefneming, pilot of pilotproject (de laatste twee begrippen omvatten vaak een aantal proefnemingen, omdat meer gegevens nodig zijn en de resultaten kunnen worden vergeleken) gebruikt. Wij hanteren in deze verkenning enkel de term experiment om geen spraakverwarring te krijgen

⁶ Deze commissie bestaat niet meer



Dat nagaan kan op verschillende manieren plaatsvinden: uiteenlopend van het testen van een wetenschappelijke hypothese in een laboratorium tot -niet wetenschappelijk- iets doen en kijken wat er gebeurt.'

In het rapport Vergunningen en experimenteerruimte voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu (MJA Advies en Groene Ogen, 2012) wordt de volgende definitie van experiment gehanteerd:

'Onder het uitvoeren van een experiment wordt verstaan: het bij wijze van proefneming(en) tijdelijk toepassen/ gebruiken van nieuwe methoden, processen, stoffen of technieken. Bij een experiment gaat het om een (voor de betrokken inrichting) nieuwe activiteit, waarvan de milieugevolgen vooraf niet of niet volledig bekend zijn. Dit hoeft dus niet noodzakelijkerwijs een innovatieve activiteit te zijn.'

Ook wordt in het rapport aangegeven wat niet onder een experiment valt:

'Vervanging van installaties, uitbreiding van de inrichting met eenzelfde installatie, vergroting van de doorzet en dergelijke, vallen niet onder het begrip experiment. Dit wordt beschouwd als 'normale' bedrijfsvoering, waarvan nut voor het bedrijf en de milieugevolgen al bekend zijn.'

en

'Daarnaast wordt uitgegaan van een planmatige opzet en de wens om tijdens de uitvoering van het experiment informatie te vergaren: het eenmalig verwerken van een partij afvalstoffen in plaats van de gebruikelijke grondstof, simpelweg omdat deze afvalstof een keer beschikbaar was, wordt niet gezien als een experiment.'

In principe is een experiment van kortdurende aard. In de praktijk wordt het begrip kortdurend vaak gekoppeld aan (de jurisprudentie over) het begrip inrichting: na zes maanden is geen sprake meer van een experiment. De Afdeling bestuursrechtspraak achtte in 1997 een termijn van acht maanden echter toelaatbaar om een experiment uit te voeren. De tijdsduur van het experiment wordt in dit onderzoek dus niet van doorslaggevende betekenis geacht.'

In een informatieve weblog⁷ van advocatenkantoor Pels Rijcken staat:

'Gaaf het om een experiment, dan zijn relevante vragen die van tevoren moeten worden gesteld en beantwoord bijvoorbeeld ook:

- Wat is het doel van het experiment?
- Wanneer is het experiment geslaagd en wanneer niet, en hoe wordt dat beoordeeld?
- Wat houdt het experiment in, wie mogen aan het experiment deelnemen en hoe wordt dat bepaald?
- Hoelang duurt het experiment en wanneer wordt het experiment geëvalueerd?'

⁷ <https://blogbestuursrecht.nl/autonome-verordenende-bevoegdheid-van-de-gemeente/>

3.1.3 Aanwijzingen voor de regelgeving

Een oplossing voor gebrek aan experimenteerruimte in wet- en regelgeving kan worden gevonden in aanpassing van wetgeving. Daarom wordt hier aandacht besteed aan het artikel over experimentele wetgeving dat in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* staat⁸.

'Aanwijzingen voor de regelgeving' is een Circulaire van de Minister-President waarin zoals de naam al aangeeft aanwijzingen staan voor regelgeving die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komt. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is een paragraaf opgenomen over experimentele wetgeving (2.6). In deze paragraaf zijn twee aanwijzingen opgenomen (2.41 Experimenteerregeling en 2.42 Evaluatie experimenteerregeling). Hiervan is de aanwijzing over een experimenteerregeling voor deze verkenning relevant, die aanwijzing inclusief de toelichting is hieronder overgenomen.

Aanwijzing 2.41. Experimenteerregeling

1. *Indien het gewenst is de mogelijkheid te bieden dat in een lagere regeling bij wijze van experiment van een hogere regeling wordt afgeweken, wordt in die hogere regeling bepaald:*
 - a. *Wat het oogmerk is van het experiment*
 - b. *Wat het bereik is van de experimenteerregeling*
 - c. *Van welke onderdelen van de hogere regeling kan worden afgeweken; en*
 - d. *Wat de maximale geldingsduur is van de afwijking*
2. *Van een wet in formele zin wordt slechts afgeweken bij algemene maatregel van bestuur, waarbij kan worden voorzien in subdelegatie*
3. *In de experimenteerregeling wordt vermeld van welke onderdelen van de hogere regeling wordt afgeweken*

Toelichting

Eerste lid. *Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage levert aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Als regelgeving noodzakelijk is voor een experiment, wijkt dit dus af van het uitgangspunt van aanwijzing 2.6⁹, omdat niet kan worden overzien wat de effecten daarvan zullen zijn. Omdat het niet gewenst is een regeling met een ongewis effect direct landelijk uniform te laten werken, kan het aangewezen zijn om een, in tijd en bereik beperkte, van de wet afwijkende regeling vast te stellen. Op basis van de ervaringen met het experiment kan worden besloten over wijziging van de wet. Tot een experimentele regeling moet niet te snel worden overgegaan, mede gelet op het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. De overtuiging moet bestaan dat via de figuur van afwijkende regelgeving de noodzakelijke informatie kan worden vergaard.*

⁸ De Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten de eisen aan de vormgeving van wetten en het proces waarin deze tot stand komen. Daarnaast helpen de Aanwijzingen bij het doorlopen van de verschillende stappen voor het wetgevingsproces

⁹ Aanwijzing 2.6 geeft aanwijzingen over duidelijkheid, eenvoud en bestendigheid. Hier wordt dus afgeweken van deze aanwijzing omwille van het kunnen omgaan met veranderingen



Zoals bij elke delegatiegrondslag dient ook in een experimenteergrondslag het onderwerp waarop een vast te stellen experimentele regeling betrekking kan hebben, zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij is het van belang dat in de experimenteergrondslag het doel en de functie van experimenten worden aangeduid. Ook moet het bereik zo scherp mogelijk worden afgebakend: bijvoorbeeld territoriaal of naar bepaalde groepen personen of instellingen.

Verder moet duidelijk worden vermeld van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de experimenteerregeling zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt. Gelet op de aard van een experiment dient aan die regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven.

Tweede lid. *De beperkte werkingsduur van experimentele regelingen brengt met zich dat op enig moment het experiment afloopt en besloten dient te worden over het vervolg. Om vast te stellen in hoeverre het experiment geslaagd genoemd kan worden, dienen enkele minimale procedurele waarborgen te bestaan. Een voor de hand liggende waarborg is dat de rechtstreeks bij het experiment betrokken burgers, maar onder omstandigheden bijvoorbeeld ook uitvoeringsorganisaties, tijdig voor het aflopen van het experiment hun zienswijze naar voren kunnen brengen over de wenselijkheid van omzetting van het experiment in een definitieve regeling. Een verplichting om in alle gevallen een expliciete evaluatiebepaling op te nemen, is echter onnodig. Wel dient in de toelichting bij een experimenteerbepaling te worden aangegeven hoe evaluatie zal plaatsvinden. Indien het wenselijk is expliciet te bepalen dat experimenteerregelingen worden geëvalueerd, wordt het in het tweede lid opgenomen model als uitgangspunt genomen¹⁰. De daarin opgenomen termijn van negen maanden is wenselijk om voldoende tijd te hebben om het overleg met het parlement te voeren en eventueel een verlenging van de experimenteerregeling te realiseren. Het alternatief 'dit besluit' in het model is aangewezen voor die gevallen waarin voor een experimentele regeling expliciete evaluatie noodzakelijk wordt geacht, terwijl de experimenteergrondslag daartoe niet verplicht. In dat geval wordt de bepaling dus opgenomen in de algemene maatregel van bestuur, dus de experimenteerregeling zelf.'*

Kritische geluiden zijn er ook. In het jaarverslag (2015) van de Raad van State staat: *'Het doel van experimentele wetgeving is profondervindelijk vast te stellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Daarbij gaat het om het verwerven van kennis over de (nog niet geheel) te overziene effecten van het instrument om het experiment - op termijn - wellicht tot regel te verheffen. Deze doelstelling lijkt inmiddels te wijzigen. Steeds vaker wordt gekozen voor de vorm van een experiment om te voorkomen dat de wet moet worden aangepast. Hiermee krijgt de uitzondering op de regel een permanent karakter (zoals bij de Crisis- en herstelwet). Het experiment dient er dan niet voor om na te gaan of de uitzondering zich leent om tot algemene regel te worden verheven.*

¹⁰ Aanwijzing 2.42 bevat een modeltekst die kan worden opgenomen als een evaluatie verplicht moet worden gesteld



Het experiment heeft de functie om zoveel mogelijk partijen tegemoet te komen en snel (politiek) resultaat te boeken, zonder dat diepgaand op de noodzaak van de regel als zodanig hoeft te worden ingegaan. Op die manier wordt het uitgangspunt miskend dat aan een algemene regel telkens een zelfstandige beoordeling ten grondslag moet liggen van wat in het algemeen belang nodig is. Een experiment kan behulpzaam zijn bij die beoordeling, maar kan de beoordeling niet vervangen.'

3.1.4 Conclusies van het literatuuronderzoek definitie over experimenteren

Op basis van de gevonden definities kan worden vastgesteld dat een experiment de volgende elementen bevat:

1. De aanwezigheid van een hypothese, een idee van de uitkomst
2. Onderzoek (voor zo lang als nodig is om de hypothese te bevestigen dan wel te constateren dat de proef niet leidt tot het verwachte of gehoopte resultaat)
3. Meetbare en reproduceerbare resultaten (waarvoor een vorm van monitoring nodig is), en
4. Tijdelijkheid

De resultaten van de proef worden gevolgd en geëvalueerd (soms ook tussentijds).

Een proef wordt over het algemeen gevolgd door besluitvorming over het vervolgtraject. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden denkbaar: de proef leidt tot aanpassing van een (productie)-proces, tot het op de markt zetten van een nieuw product of een nieuwe grondstof, tot nieuwe (aangepaste of uitgebreide) proefnemingen of tot het laten varen van het idee.

In een enkel geval, dit zal meestal na een experiment op (meer) wetenschappelijke basis en met meerdere deelnemers zijn, kan een geslaagd experiment leiden tot het verzoek aan de wetgever of beleidsmaker om bepaalde belemmeringen weg te nemen. Zo zouden geslaagde experimenten in het kader van circulair terreinbeheer kunnen leiden tot het verzoek het landelijk afvalbeheerplan aan te passen.

3.2 Literatuuronderzoek naar het begrip circulaire economie

Een circulaire economie is gericht op het optimaal inzetten en hergebruiken van grondstoffen in de verschillende schakels van de productieketen: van de winning van grondstoffen tot consumptie. Grondstoffen dreigen schaars te worden door een groeiende bevolking en toenemende welvaart in de wereld. Hierdoor wordt het steeds belangrijker om de beschikbare grondstoffen zo efficiënt mogelijk te gebruiken. Het begrip 'circulaire economie' heeft voor bijna iedereen een andere betekenis of lading. In de wetenschappelijke literatuur is hier al uitvoerig op ingegaan en zijn er artikelen waarin meer dan honderd verschillende definities worden vergeleken¹¹.

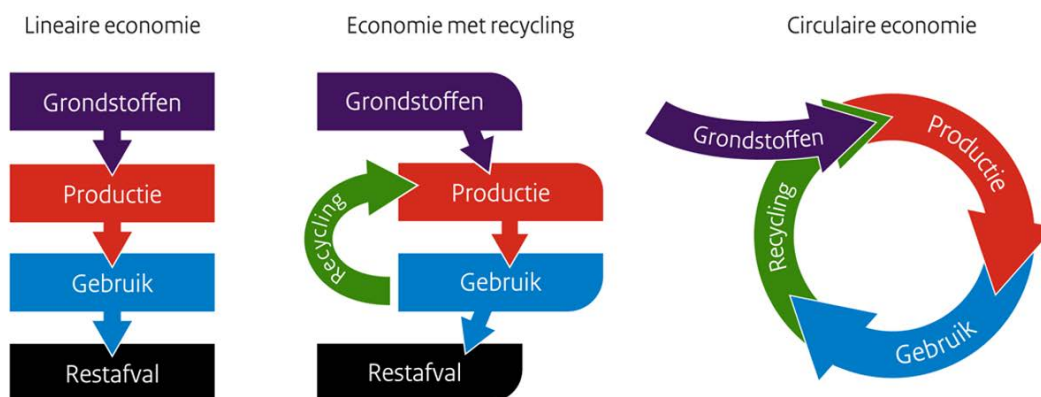
Om het onderzoek te sturen en de onderzoeksgegevens bruikbaar te houden is alleen gekeken naar omschrijvingen en definities die door de Rijksoverheid zijn gebruikt.

¹¹ J. Kirchherr, et al. Conceptualizing the circular economy: An analysis of 114 definitions <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2017.09.005>

Het rijk geeft zelf de volgende definitie:

*'In een circulaire economie bestaat geen afval en worden grondstoffen steeds opnieuw gebruikt. Het afval is de nieuwe grondstof.'*¹²

Hierbij wordt de volgende figuur gebruikt:



Figuur 3.1 Circulaire economie volgens de Rijksoverheid

In het Rijksbrede programma Circulaire Economie staan twee kenmerken van die circulaire economie:

'Het gaat om een economie die voorziet in behoeften zonder onaanvaardbare milieudruk en zonder uitputting van natuurlijke hulpbronnen'

en

'In een circulaire economie gaan we binnen de draagkracht van de aarde efficiënt en maatschappelijk verantwoord om met producten, materialen en hulpbronnen, zodat ook toekomstige generaties toegang tot materiële welvaart behouden.'

Een dergelijke economie moet ook veilig zijn. In een veilige circulaire economie zijn de risico's van schadelijke stoffen in materialen verwaarloosbaar voor mens en milieu. Stoffen met zeer zorgwekkende eigenschappen (ZZS), mogen dan alleen worden gebruikt in materialen en producten als de risico's aanvaardbaar zijn (bijvoorbeeld omdat de ZZS niet uit het product kunnen vrijkomen gedurende gebruik en recycling en het product tijdens de gehele productketen 'in beeld' blijft). Dit is extra belangrijk wanneer we spreken over een circulaire economie: kunnen producten die ZZS bevatten, ook een nieuw leven krijgen in de circulaire economie? Het RIVM heeft hier begin 2020 een publicatie over uitgebracht.

¹² Via de website <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/werking-circulaire-economie>, geraadpleegd op 5 augustus 2020



Belangrijke uitdagingen volgens het RIVM zijn:

'Door de hele productketen moet informatie gedeeld worden over gebruikte stoffen, inclusief ZZS. Alle partijen in de productketen moeten ervoor zorgen dat de materialen en producten veilig kunnen worden hergebruikt. Hier moet al vanaf het ontwerp bij stil gestaan worden. Alle betrokkenen moeten verantwoord omgaan met materialen en producten met ZZS die niet door andere stoffen te vervangen zijn.'

Ook in het Rijksbrede programma Circulaire economie is een tekst opgenomen over veiligheid in de circulaire economie:

'De circulaire economie is goed voor de volksgezondheid en voor ons milieu. Als producten zo worden ontworpen dat ze volledig kunnen worden hergebruikt en gerecycled of veilig als ecologische grondstof in ons milieu terecht kunnen komen levert dat ook maatschappelijke baten op.'

Wil er sprake zijn van een veilige circulaire economie dan betekent het dat gevaarlijke stoffen in principe uit de keten moeten worden verwijderd. Als het onvermijdelijk is dat gevaarlijke stoffen in de keten blijven, moeten duidelijke grenzen en/of strenge voorwaarden worden gesteld, rekening houdend met huidig en toekomstig gebruik van producten of materialen. Het is van belang een goed evenwicht te zoeken tussen circulariteit en veiligheid. Dit is een belangrijke factor in de afweging bij beslissingen over experimenten die tot doel hebben een bijdrage te leveren aan de transitie naar een meer circulaire economie.

3.2.1 Conclusie over de definitie van circulaire economie

Als de verschillende omschrijvingen van een circulaire economie van het Rijk worden bekeken dan bevatten zij drie belangrijke componenten:

1. De milieudruk van een circulaire economie ligt binnen het draagvlak van de aarde
2. Dit wordt bereikt door materialen en producten steeds opnieuw te gebruiken
3. Stoffen worden alleen (opnieuw) gebruikt als de risico's voor mens en milieu die er mee gepaard gaan aanvaardbaar zijn¹³

Deze componenten geven wel richting, maar nog weinig houvast als beoordeeld moet worden wanneer een experiment bijdraagt aan de circulaire economie. Uit de verschillende Rijksdocumenten over CE en het landelijke afvalbeheerplan (LAP3) blijkt dat experimenten bijdragen aan een circulaire economie indien:

- Schaarse grondstoffen worden vervangen door minder schaarse grondstoffen en/of
- Schadelijke grondstoffen worden vervangen door minder schadelijke grondstoffen en/of
- Minder grondstoffen hoeven te worden gebruikt en/of
- Primaire grondstoffen worden vervangen door secundaire grondstoffen en/of
- Het vrijkomen van afvalstoffen wordt verminderd en/of

¹³ Het gaat dan niet alleen om de aanwezigheid van ZZS, maar ook over andere gevaarlijke stoffen (bijv. medicijnresten) of andere risico's (bijv. verspreiding van pathogenen of plagen).



- De afvalstoffen die vrijkomen minder schadelijk zijn en/of
 - Afvalstoffen hoogwaardiger kunnen worden verwerkt en/of
 - Materialen zo lang mogelijk en veilig in de keten kunnen worden gehouden en/of
 - De verwerking van afvalstoffen minder schade voor mens en milieu oplevert.
- Een standaardreis voor experimenten, ongeacht of ze bijdragen aan de circulaire economie, is dat zij geen onaanvaardbare gevolgen voor leefomgeving en menselijke gezondheid teweeg mogen brengen. De bovenstaande opsomming is niet limitatief en kan in de toekomst nog worden aangevuld als het begrip circulaire economie zich verder ontwikkelt

3.3 Definitie experimenteren voor de circulaire economie

Bij het literatuuronderzoek zijn er geen definities gevonden van 'experimenteren voor de circulaire economie'. Er zijn voldoende documenten die handelen over experimenteren en daar komen - zie paragraaf 3.2 - steeds dezelfde elementen in voor. Ook over de definitie van 'circulaire economie' is inmiddels heel wat geschreven.

In verschillende documenten komt naar voren dat experimenten nodig zijn om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Aan welke eisen dergelijke experimenten moeten voldoen staat nergens, maar is wel af te leiden uit hetgeen over circulaire economie is geschreven.

Het Rijksbrede programma Circulaire Economie benoemt:

'De huidige regelgeving is nog onvoldoende gericht op de transitie. Dit komt omdat de focus nog te veel ligt op het tegengaan van de schadelijke effecten van afval en emissies en nog te weinig op het benutten van de waarde van grondstoffen.'

en

'Voor innovatieve oplossingen zal de regelgeving ruimte moeten bieden in de vorm van toepassing van het principe van gelijkwaardige oplossingen bij gebruik van nieuwe technieken en voor experimenteeruimte, zonder dat daarbij onverantwoorde risico's worden genomen.'

Ook in het LAP3 staat een stuk over innovaties die nodig zijn voor een circulaire economie (Hoofdstuk A4.7 Het stimuleren van innovaties):

'A.4.7.1 Innovaties in het afvalbeheer en het LAP

Om de transitie naar een circulaire economie te realiseren zijn op sommige punten innovaties nodig. Het stimuleren van innovaties speelt veel breder dan alleen bij het afvalbeleid. Met name het ministerie van Economische Zaken en Klimaat speelt hierbij een trekkende rol. Het LAP kan hier alleen iets aan toevoegen voor zover het specifiek betrekking heeft op afvalbeheer. De rol van het LAP is dan ook beperkt. Wel is relevant dat bij een evaluatie van LAP1 en LAP2 door een aantal partijen is aangegeven dat het LAP innovaties zelfs zou tegenwerken. Dat moet uiteraard sowieso worden voorkomen.'



A.4.7.2 Innovaties die ondersteuning verdienen

'Voor het LAP zijn vooral die innovaties van belang die de transitie naar een circulaire economie ondersteunen. Het LAP moet daarom bij voorkeur innovaties ondersteunen die in vergelijking tot de bestaande gangbare vormen van verwerking van de betreffende afvalstof:

- *Het gebruik van (primaire) grondstoffen beperken en/of (voorbereiding voor) hergebruik stimuleren*
- *Leiden tot meer gebruik van recycleert*
- *Zorgen dat materialen of afvalstoffen die nu nog worden verbrand (zowel als verwijdering als nuttige toepassing) of gestort worden gestuurd naar recycling*
- *Zorgen dat voorkeursrecycling van de grond komt voor materialen die nu nog minder hoogwaardig of helemaal niet worden gerecycled*
- *Zijn gericht op het beperken van emissies of energiegebruik zonder dat dit gepaard gaat met minder recycling of hergebruik*

Bij het stimuleren van innovaties met instrumenten specifiek vanuit afvalbeheer en/of milieu zullen met name de innovaties die aan deze criteria voldoen in aanmerking komen.'

Hiermee wordt wederom richting gegeven aan de invulling van het begrip (experimenteren voor de) circulaire economie, maar niet in de vorm van een heldere definitie.

3.4 Conclusie over de definitie experimenteren voor de circulaire economie

Er blijkt geen eenduidige definitie te bestaan voor *experimenteren voor de circulaire economie*. Maar wanneer wordt gekeken naar definities voor experimenteren dan komt daar een vrij helder beeld uit, met een viertal vaststaande componenten. Ditzelfde geldt voor de definitie van circulaire economie volgens de stukken van het Rijk. Ook daarin zitten enkele vaststaande componenten. Die vier componenten van experimenteren en de vijfde van circulaire economie zijn te combineren tot een omschrijving van experimenteren voor de circulaire economie zoals weergegeven in figuur 3.1.

Het vijfde element van experimenteren voor een circulaire economie is omschreven als *'Als deze wordt opgenomen in de reguliere bedrijfsvoering, heeft de verandering naar verwachting een gunstige bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie.'*

Van een experiment is (niet altijd) op voorhand volledig duidelijk wat de uitkomst is (in de zin van (her)haalbaarheid voor de toekomst). Daarom is niet altijd duidelijk wat de bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie zal zijn. En wat zijn de exacte effecten op milieu en voor de menselijke gezondheid? Pas wanneer het experiment is afgerond, kan dit met zekerheid gezegd worden.

Er is sprake van experimenteren voor de circulaire economie als het gaat om een verandering van bedrijfsvoering die de volgende elementen bevat:

1. De aanwezigheid van een hypothese, een idee van de uitkomst
2. Onderzoek (voor zo lang als nodig is om de hypothese te bevestigen dan wel te constateren dat de proef niet leidt tot het verwachte of gehoopte resultaat)
3. Resultaten (waarvoor een vorm van monitoring nodig is)
4. De verandering van de bedrijfsvoering is tijdelijk
5. Als deze tijdelijke verandering op enig moment onderdeel wordt van de reguliere bedrijfsvoering, levert deze verandering naar verwachting een gunstige bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie. Dit betekent:
 - De milieudruk van een circulaire economie ligt binnen het draagvlak van de aarde
 - Dit wordt bereikt door materialen en producten steeds opnieuw te gebruiken
 - Stoffen worden alleen (opnieuw) gebruikt als de risico's die er mee gepaard gaan aanvaardbaar zijn

Deze laatste uitgangspunten kunnen meer handen en voeten worden gegeven door te stellen dat een experiment, en vooral het vervolg daarop, bijdraagt aan een circulaire economie als:

- Schaarse grondstoffen worden vervangen door minder schaarse grondstoffen en/of
- Schadelijke grondstoffen worden vervangen door minder schadelijke grondstoffen en/of
- Minder grondstoffen hoeven te worden gebruikt en/of
- Primaire grondstoffen worden vervangen door secundaire grondstoffen en/of
- Het vrijkomen van afvalstoffen wordt verminderd en/of
- De afvalstoffen die vrijkomen minder schadelijk zijn en/of
- Afvalstoffen hoogwaardiger kunnen worden verwerkt en/of
- Afvalstoffen zo lang mogelijk en veilig in de keten kunnen worden gehouden en/of
- De verwerking van afvalstoffen minder schade voor mens en milieu oplevert

De bovenstaande opsomming is niet limitatief en kan in de toekomst nog worden aangevuld als het begrip circulaire economie zich verder ontwikkelt.

Figuur 3.1 Kader voor 'Experimenteren voor een circulaire economie'

3.4.1 Experimenteerruimte (voor de circulaire economie)

De ruimte die de huidige wetgeving biedt om te experimenteren beschouwen wij als experimenteerruimte. Daarbij maken we geen onderscheid tussen de ruimte die expliciet in of op basis van een wet is opgenomen of regels die (zonder vergunning) ruimte bieden voor het uitvoeren van activiteiten binnen een bepaalde bandbreedte. Ook experimenten en experimenteerruimte vastgelegd in besluiten (met name vergunningen en ontheffingen) in overeenstemming met wetgeving horen bij de experimenteerruimte.

In de praktijk wordt maar een deel van de experimenteerruimte die de wetgeving biedt gebruikt, vanwege onbekendheid met de mogelijkheden die er zijn en een aantal andere belemmeringen die tijdens de sessies ook naar voren zijn gebracht. Soms rekt het bevoegd gezag de wettelijke ruimte op omdat hij een bepaald experiment belangrijk vindt.



Soms gebeurt dat onbewust door onbekendheid met wetgeving die in acht zou moeten worden genomen. Dan kan de gebruikte ruimte groter zijn dan de wettelijke experimenteerruimte. In hoofdstuk 6 wordt hier verder op ingegaan.

4 Wettelijke kaders & beleid voor experimenteren

Dit hoofdstuk beschrijft de ruimte die er op basis van de huidige wetgeving is om experimenten uit te voeren. Naast wetgeving wordt aandacht besteed aan het bestemmingsplan, omdat strijd met het bestemmingsplan in de praktijk een belemmering is om experimenten uit te voeren en/of het experiment om te zetten naar een reguliere activiteit (zie paragraaf 4.2.3).

Het landelijk gedoogkader wordt beschreven, omdat hierin in uitzonderingsgevallen ruimte kan worden gevonden voor het toestaan van een experiment. Het landelijk afvalbeheerplan komt vervolgens (nogmaals) aan de orde vanwege de ruimte die het plan biedt voor het uitvoeren van experimenten, zelfs in afwijking van de minimumstandaard.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt ingegaan op experimenteren onder de Omgevingswet. Wat verandert er, is er meer of minder ruimte?

4.1 Drie typen wetgeving met ruimte voor experimenteren

Als gekeken wordt naar het doel van de wetgeving over experimenten zijn drie typen wetgeving te onderscheiden.

1. Experimenteerwetten of bepalingen toegevoegd aan een bestaande wet waarmee kan worden onderzocht of aanpassing van wetgeving gewenst is
2. Experimenteerwetgeving die is ontwikkeld om experimenteerruimte te creëren
3. Wetten die, hoewel daar niet specifiek voor bedoeld, ruimte bieden voor experimenteren

Hieronder worden deze drie typen wetgeving nader beschreven.

4.1.1 Experimentenwetten of wetten met experimenteerbepalingen waarbij wordt onderzocht of aanpassing van wetgeving wenselijk is

Dit zijn wetten die een experiment mogelijk maken om te bezien of bepaalde wetgeving aanpassing behoeft. De wetgever (al dan niet 'aangespoord' door andere partijen) ziet of voorziet een probleem of een maatschappelijke ontwikkeling waarvoor bestaande wetgeving geen oplossing of ruimte biedt. Om te testen hoe nieuwe regels werken, wordt experimenteerwetgeving in het leven geroepen. Wie, waarmee, op welke wijze en hoe lang geëxperimenteerd mag worden, is wettelijk vastgelegd. Na evaluatie van het experiment wordt besloten of, en zo ja, hoe de bestaande wetgeving aangepast dient te worden.

Een voorbeeld is de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Stb. 2013, 240). Deze wet biedt de grondslag om bij wijze van experiment op onderdelen af te wijken van de Kieswet, om het ontwikkelen van een nieuw beleid rondom het stembiljet en de telling mogelijk te maken. Er zijn van dit type wetten geen voorbeelden die zich richten op circulaire economie.



4.1.2 Andere experimenteerwetgeving

Deze wetgeving heeft niet tot doel te onderzoeken of aanpassing van wetgeving nodig is, maar biedt enkel de mogelijkheid om experimentele activiteiten uit te voeren. Over het algemeen moeten deze experimenten aan bepaalde voorwaarden voldoen. De wetgeving behoeft altijd nadere uitwerking.

Dit kan zijn via een AMvB, bijvoorbeeld bij de Crisis- en herstelwet via het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, of via een besluit van het bevoegde bestuursorgaan, bijvoorbeeld om - via de omgevingsvergunning milieu - tijdelijk te mogen afwijken van best beschikbare techniek (BBT) op grond van artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht. Degenen die een experiment willen uitvoeren moeten dat altijd te kennen geven bijvoorbeeld via een aanmelding of de aanvraag om vergunning.

4.1.3 Wetten die, hoewel daar niet specifiek voor bedoeld, ruimte bieden voor experimenteren

Daarnaast is er wetgeving die in het geheel niet over experimenteren gaat, maar door de vormgeving (meestal algemene regels) de mogelijkheid biedt om, binnen die regels, experimenten uit te voeren. Het meest bekend voorbeeld is het Activiteitenbesluit milieubeheer: Eenieder die een experiment uitvoert dat binnen de ruimte van de algemene regels van het besluit valt, kan het experiment uitvoeren, na het doen van een melding.

4.2 Beschrijving van wetgeving, beleid en vergunningen met experimenteerruimte

In deze paragraaf wordt ingegaan op wetgeving die ruimte voor experimenten bevat en die een relatie heeft of kan hebben met de circulaire economie. In principe kan er binnen alle wetgeving worden geëxperimenteerd, mits je maar binnen de lijntjes kleurt.

In het omgevingsrecht en in beleidsdocumenten is op diverse plaatsen de mogelijkheid gecreëerd om experimenten uit te voeren. Het gaat hier specifiek om wetgeving en beleid¹⁴ die ruimte voor experimenten bevat en die een relatie heeft of kan hebben met de circulaire economie en afvalstoffen. Daarnaast *kan* in een omgevingsvergunning milieuruimte worden gecreëerd voor proefnemingen. De ruimte die er is of kan zijn, wordt hierna beschreven.

Een aparte paragraaf is gewijd aan het bestemmingsplan. Er wordt aandacht besteed aan het bestemmingsplan omdat er altijd een ruimtelijke toets uitgevoerd moet worden bij experimenten op praktijkschaal.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Europese wetgeving (richtlijn industriële emissies, verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen, verordening dierlijke bijproducten)
- Nationale wetgeving (Crisis- en herstelwet, Besluit omgevingsrecht, Besluit gebruik meststoffen, Interim Stad en Milieubenadering, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet)
- Het bestemmingsplan

¹⁴ In het beleidsdocument benoemde ruimte; beleid laat altijd ruimte voor afwijking, ook al wordt dat niet (zoals in LAP3) altijd in het document aangegeven



- De omgevingsvergunning milieu
- Beleid

4.2.1 Internationale wetgeving

4.2.1.1.1 Richtlijn industriële emissies

In artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn industriële emissies staat dat de bevoegde autoriteit voor een totale periode van ten hoogste negen maanden tijdelijke vrijstellingen van de eisen van het tweede en derde lid van dit artikel en van artikel 11, onder a) en b), kan verlenen voor het testen en gebruiken van technieken in opkomst, op voorwaarde dat na de vermelde periode hetzij met de techniek wordt gestopt, hetzij met de activiteit in kwestie de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus in elk geval niet worden overschreden.

Op grond van artikel 11 onder a en b, van de richtlijn moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat de exploitanten van aangewezen installaties (kort gezegd: IPPC-installaties) alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Artikel 15, lid 2 en lid 3 geven uitleg over de beste beschikbare technieken en emissiewaarden. Artikel 3, onderdeel 14, definieert wat onder een techniek in opkomst moet worden verstaan: *„techniek in opkomst”: een nieuwe techniek voor een industriële activiteit die, als zij commercieel wordt ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de bestaande beste beschikbare technieken*

Artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht (zie paragraaf 4.2.2.3).

In de richtlijn is geregeld dat voor installaties, stookinstallaties, afvalverbrandingsinstallaties of afvalmeeverbrandingsinstallaties een vergunning moeten hebben voordat zij mogen worden bedreven. Voor afvalverbrandingsinstallaties worden in hoofdstuk IV van de richtlijn veel voorschriften gegeven die in een dergelijke vergunning moeten worden opgenomen. Daarop is een uitzondering voor experimentele installaties: Voor experimentele installaties voor onderzoek, ontwikkeling en beproeving ter verbetering van het verbrandingsproces waar per jaar minder dan 50 ton afval wordt verwerkt geldt hoofdstuk IV (artikel 42, tweede lid, onder b) van de richtlijn niet. Dit biedt voor heel specifieke experimenten ruimte om zonder vergunning te experimenteren.

4.2.1.1.2 Europese verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen

Artikel 3, vierde lid, van de verordening biedt de mogelijkheid om zonder voorafgaande kennisgeving en toestemming een kleine hoeveelheid afvalstoffen over te brengen ten behoeve van proefnemingen (in een lab).



Het artikellid luidt:

‘Overbrengingen van afvalstoffen die uitdrukkelijk bestemd zijn voor laboratoriumanalyse ter bepaling van hun fysische of chemische eigenschappen of van hun geschiktheid voor nuttige toepassing of verwijdering, vallen niet onder de procedure van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming van lid 1. In plaats daarvan gelden de procedurele voorschriften van artikel 18. De hoeveelheid uitdrukkelijk voor laboratoriumanalyse bestemde afvalstoffen waarvoor deze uitzondering geldt, is de kleinste hoeveelheid die redelijkerwijs nodig is om de analyse in elk specifiek geval naar behoren uit te voeren, en bedraagt ten hoogste 25 kg.’

Als een initiatiefnemer afval over de grens wil transporteren, moet er voor bepaalde typen afvalstoffen, conform de verordening een kennisgevingsproces doorlopen worden. Bij zendingen tot 25 kilogram voor een laboratoriumanalyse, hoeft deze procedure niet te worden doorlopen. In dat geval kan er een eenvoudiger procedure worden gevolgd. Wanneer de zending groter is, en dat is vaak het geval bij experimenten met afval, dan moet per definitie het uitgebreide kennisgevingsproces wél doorlopen worden als dat voor dat type afval verplicht is, of er nu sprake is van een experiment of niet.

4.2.1.1.3 Verordening dierlijke bijproducten

In de verordening dierlijke bijproducten wordt de volgende definitie gehanteerd:

Dierlijke bijproducten zijn dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van oöcyten, embryo's en sperma.

Dierlijke bijproducten worden, overeenkomstig de lijst in de artikelen 8, 9 en 10 van de verordening ingedeeld in categorie 1-, categorie 2- of categorie 3-materiaal. Categorie 1-materiaal levert het grootste risico voor de volksgezondheid en de diergezondheid op. Categorie 3 het kleinste risico.

In de artikelen 12, 13 en 14 is geregeld hoe categorie 1-, 2- en 3-materiaal verwerkt moet worden. Dit moet via een beperkt aantal nauw omschreven verwerkingstechnieken, die de risico's van de dierlijke bijproducten teniet doen.

Op grond van artikel 17 van de verordening mag de bevoegde autoriteit, in afwijking van de artikelen 12, 13 en 14 toestaan dat dierlijke bijproducten en afgeleide producten, onder voorwaarden ter beheersing van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid, worden gebruikt voor tentoonstellingen en artistieke activiteiten en voor diagnose, onderwijs en onderzoek.

Deze voorwaarden houden in dat:

- de dierlijke bijproducten of afgeleide producten daarna niet meer voor andere doeleinden mogen worden gebruikt, en



- de dierlijke bijproducten of afgeleide producten veilig moeten worden verwijderd of naar de plaats van herkomst moeten worden teruggezonden, indien van toepassing

4.3 Nationale wetgeving

4.3.1 Crisis- en herstelwet, de experimenteerwet bij uitstek

De Crisis- en herstelwet is in het voorjaar van 2010 in werking getreden. Aanleiding voor het opstellen van de wet was de financiële en economische crisis van 2008. Insteek van de wet was dat bedrijven die nieuwe duurzame oplossingen willen ontwikkelen en die tegen regels aanlopen de mogelijkheid krijgen om een experiment te doen waarbij die regels tijdelijk niet worden toegepast. Een bedrijf kan dan via het bevoegd gezag een aanvraag doen om haar experiment opgenomen te krijgen in de wet. Het bevoegd gezag moet namelijk wel achter het initiatief staan. De wet zou in eerste instantie tijdelijk zijn. In 2013 is de einddatum in de wet geschrapt.

De wet kent twee delen. Hoofdstuk 1 versnelt en vereenvoudigt het bestuursprocesrecht. Een afwijking van een groot aantal wetten is toegestaan. In artikel 2.4 van de wet wordt omschreven van welke wetgeving mag worden afgeweken vanwege een experiment. In hoofdstuk 2 zijn vier vormen van experimenteren vastgelegd:

1. Ontwikkelingsgebied (bestemmingsplan met de 'plus' van de Crisis- en herstelwet dat herverdeling van milieuruimte en tijdelijke afwijking van milieunormen toestaat)
2. Duurzaam, innovatief experiment (toestemming om van een groot aantal wettelijke bepalingen af te wijken)
3. Projectuitvoeringsbesluit (korte en eenvoudige procedure om woningbouw en projecten met een maatschappelijke betekenis uit te voeren in afwijking van het bestemmingsplan)
4. Lokaal of (boven) regionaal project met nationale betekenis (een procedure gericht op draagvlak bij de verkenning van een plan.) Doel: versnelling in de uitvoering

De laatste twee vormen van experimenteren worden in de praktijk niet veel gebruikt. Voor de eerste drie vormen van experimenteren is opname van het experiment in een algemene maatregel van bestuur (AMvB, het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet) nodig. De doorlooptijd voor opname in de AMvB (na voorbereiding) is gemiddeld tien maanden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de vaste inwerkingtredingsdata (1 juli en 1 januari) voor een AMvB. De experimenten waar dit onderzoek over gaat zullen met name vallen, onder de noemer 'duurzaam, innovatief experiment' (2). Dat is onder de Crisis- en herstelwet ook de meest gebruikte vorm van experimenteren. Over dit type experimenten staat in de wet het volgende:

'Als het gaat om duurzame, innovatieve experimenten kan worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens:

- a. De [Elektriciteitswet 1998](#) voor zover dat geen gevolgen heeft voor de opbrengst van de energiebelasting, bedoeld in de [Wet belastingen op milieugrondslag](#)
- b. [Artikel 9.1, Eerste Lid, Van De Erfgoedwet](#), voor zover het betreft [hoofdstuk II, paragraaf 2](#), met uitzondering van [artikel 11, eerste lid, van de Monumentenwet 1988](#)



- c. De [Gaswet](#), met dien verstande dat de taken die bij of krachtens die wet aan een netbeheerder zijn opgedragen niet worden gewijzigd
- d. De [Huisvestingswet 2014](#)
- e. De [Leegstandwet](#)
- f. De [Warmtewet](#)
- g. De [Waterwet](#), met uitzondering van [hoofdstuk 5](#), [artikel 6.5. aanhef en onder c](#), juncto [paragraaf 2 van hoofdstuk 6](#)
- h. De [Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#)
- i. De [Wet ammoniak en veehouderij](#)
- j. De [Wet bodembescherming](#)
- k. De [Wet geluidhinder](#)
- l. De [Wet geurhinder en veehouderij](#)
- m. De [Wet inzake de luchtverontreiniging](#)
- n. De [Wet milieubeheer](#) met uitzondering van [artikel 5.2b](#) en de [artikelen 5.7 tot en met 5.15](#) en [5.17 tot en met 5.24](#), met dien verstande dat afwijkingen van de [artikelen 5.6](#) en [5.16](#) geen gevolgen hebben voor de aanleg, het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van wegen in beheer bij het Rijk
- o. De [Wet ruimtelijke ordening](#)
- p. De [Woningwet](#)

Er kan uitsluitend van de genoemde wetten worden afgeweken indien het experiment bijdraagt aan duurzame ontwikkeling en

- a. Het experiment bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen; of
 - b. Uitvoering van het experiment bijdraagt aan het versterken van de economische structuur
- Hierbij geldt wel dat, bindende besluiten van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese gemeenschappen in acht moeten worden genomen ([art. 2.4 lid 1 van de Crisis-en herstelwet](#)).

Uit jurisprudentie blijkt dat de aanwijzingsvoorwaarde dat het experiment moet 'bijdragen aan een duurzame ontwikkeling' breed moet worden uitgelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak sluit in haar uitspraak op 25 april 2018 (zaaknummers. 201705577/1/R6 en 201705578/1/R3) aan bij de begripsomschrijving in de memorie van toelichting van de Omgevingswet. Duurzaamheid gaat volgens die definitie niet alleen over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening. De afdeling zegt hierover het volgende:

'Zoals hiervoor onder 16 is overwogen, heeft artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw blijkens de parlementaire geschiedenis bij dit artikel tot doel te experimenteren met de in de in voorbereiding zijnde Omgevingswet beoogde verbreding van het bestemmingsplan tot een omgevingsplan (Stb. 2014, 168, p. 11). In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet (Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 12) is het begrip duurzaamheid omschreven als het waarborgen van de bestaansmogelijkheden van alle mensen op aarde, hier en nu, elders en later. Het betreft het voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien.'



Voorts is in de Memorie van Toelichting vermeld dat duurzaamheid onder meer gaat over een schoon milieu en een duurzame energievoorziening, over het concurrentievermogen van de economie, de toekomstbestendigheid van de zorg, ontwikkelingssamenwerking, onderwijs, cultureel erfgoed, werkgelegenheid en het financiële systeem, zowel in Nederland als elders in de wereld. Gelet op deze omschrijving van duurzaamheid, vormt ook het verruimen van de planperiode, waarmee de mogelijkheid ontstaat een toekomstbestendig bedrijventerrein dat voor langere tijd vestigingsmogelijkheden biedt voor moeilijk inpasbare milieubelastende bedrijvigheid gefaseerd tot ontwikkeling te brengen, naar het oordeel van de Afdeling een wettelijke afwijking waarvan aannemelijk is dat die bijdraagt aan de duurzaamheid.'

In tabel 4.1 is een aantal voorbeelden van experimenten die via de Crisis- en herstelwet gestalte hebben gekregen samengevat.

Tabel 4.1 Voorbeelden van experimenten die via de Crisis- en herstelwet gestalte hebben gekregen

Voorbeeld	Toelichting
<p><i>Experimenteerinrichting Leeuwarden</i></p>	<p>Voor een Experimenteerinrichting in de gemeente Leeuwarden (aangewezen in artikel 6f Besluit Uitvoering Chw.) kan afgeweken worden van een aantal artikelen van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.</p> <p>De gemeente Leeuwarden wil op een experimenteerlocatie de mogelijkheid bieden aan bedrijfsleven, overheden en burgers om - <i>tijdelijke</i> - experimenten uit te voeren met duurzame technologie. Gewenst is één omgevingsvergunning voor milieu voor de experimenteerinrichting, zodat voor de diverse tijdelijke experimentopstellingen, die zich bovendien kenmerken door doorontwikkeling en aanpassingen, niet telkens veranderingsvergunningen nodig zijn.</p> <p>Omdat niet van tevoren vaststaat welke experimentele activiteiten zullen worden uitgevoerd is afwijking van een aantal wettelijke bepalingen noodzakelijk. De bedoeling is dat voor de locatie één milieuvergunning wordt verleend, waaronder verschillende activiteiten kunnen worden uitgevoerd. Die activiteiten moeten binnen de grenzen die door de milieuvergunning zijn gesteld, blijven.</p> <p>De vergunning wordt verleend aan de beheerder van de experimenteerlocatie, die er voor zorg draagt dat de in de vergunning opgenomen voorschriften worden nageleefd.</p>
<p><i>Gelijkschakelen van afvalstoffen</i></p>	<p>In artikel 7y van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet staat een experiment voor het gelijkstellen van afvalstoffen. In afwijking van artikel 1.1 van de Wet milieubeheer wordt onder huishoudelijke afvalstoffen ook begrepen bedrijfsafvalstoffen.</p> <p>Dit experiment loopt van 1 augustus 2019 tot 1 augustus 2024 voor het gebied <i>De negen straatjes</i>.</p> <p>De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is een wettelijke taak van de gemeente op basis van artikel 10.21 Wet milieubeheer. De inzameling van bedrijfsafvalstoffen is dat niet. Het scheiden van bedrijfsafval valt onder de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven. Deze regels voor afvalbeheer staan in het Activiteitenbesluit. Bedrijven hebben twee mogelijkheden om afval aan te bieden: 1. het zelf aanbieden; of 2. een</p>



Voorbeeld	Toelichting
	<p>particuliere inzamelaar contracteren. Hierdoor kan een versnipperde inzameling ontstaan die van invloed is op het scheidingspercentage.</p> <p>De gemeente wil deze knelpunten aanpakken in het gebied <i>De negen straatjes</i> door met één methode te experimenteren voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen. Deze oplossing draagt bij aan het doel van de gemeente om een schone, leefbare en duurzame stad te worden.</p>
<i>Duurzaam stortbeheer</i>	<p>In artikel 7n van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, paragraaf IIIa van het Stortbesluit bodembescherming en hoofdstuk 5a van de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming staat een experiment voor duurzaam stortbeheer op pilotstortplaatsen.</p> <p>Het experiment wordt uitgevoerd op dertien stortplaatsen. Het experiment heeft tot doel ter voorbereiding van de eventuele invoering van duurzaam stortbeheer, in aanvulling op andere vormen van stortbeheer, te onderzoeken of met betrekking tot de pilotstortplaatsen een substantiële vermindering van het emissiepotentieel en beperking van de nazorg kan worden bereikt.</p> <p>Het experiment houdt in dat op de pilotstortplaatsen het afvalpakket wordt gestabiliseerd door het stimuleren van natuurlijke processen onder invloed van infiltratie van water of beluchting van het afvalpakket, waardoor in het afvalpakket aanwezige organische stoffen worden afgebroken en anorganische stoffen worden vastgelegd.</p> <p>Op stortplaatsen of gedeelten daarvan die bij ministeriële regeling afzonderlijk of per categorie zijn aangewezen, hoeft aan de bovenkant van de gestorte afvalstoffen niet de op grond van de richtlijn storten verplichte bovenafdichting te worden aangebracht die tegengaat dat water in de gestorte afvalstoffen infiltreert.</p>

In een volgende wijziging van het Uitvoeringsbesluit worden waarschijnlijk twee experimenten opgenomen die mogelijk bijdragen aan de circulaire economie. Dit zijn experimenten met ondergronds afvaltransport en nieuwe sanitatie.

Crisis-en herstelwet & Omgevingswet

De Crisis- en herstelwet loopt vooruit op de Omgevingswet. Door de Crisis- en herstelwet kunnen gemeenten nu al experimenteren met elementen uit de Omgevingswet. Hierdoor kunnen ze in aangewezen gebieden bijvoorbeeld flexibeler bestemmingsplannen maken en zo ruimte creëren voor nieuwe woningen en duurzaamheidsprojecten.

Het grootste deel van de experimenten waar deze verkenning betrekking op heeft zullen over het algemeen te beperkt (in omvang en/of duur) zijn om op basis van de Crisis- en herstelwet te worden gereguleerd. Deze projecten moeten eerst worden 'aangewezen' bij AMvB, voordat zij tot uitvoering kunnen worden gebracht. Hoewel dit voor een aantal experimenten uitkomst biedt (zoals genoemd in Tabel 7.1), is dit voor het grootste deel van de experimenten waarop de Taskforce herijking afvalstoffen doelt en die ook door de deelnemers aan de sessies zijn benoemd, niet een geschikte route.



De gewenste experimenten zijn te beperkt van omvang en/of de doorlooptijd voor opname in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet is te lang.¹⁵ Vanuit het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties werd overigens aangegeven dat het steeds de bedoeling is geweest vooral kleine projecten de ruimte te geven experimenten uit te voeren. Initiatiefnemers voor dergelijke experimenten hebben zich echter, ondanks inspanningen van het ministerie, nooit gemeld.

4.3.2 Algemene regels

Er is wetgeving waarin algemene regels zijn opgenomen over activiteiten die zonder vergunning mogen worden uitgevoerd. De voorschriften waaraan men zich moet houden zijn in die wetgeving opgenomen. Voor deze verkenning zijn met name het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling milieubeheer van belang. Onder de Omgevingswet worden deze activiteiten en voorschriften opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Zolang een experiment (de activiteit) onder de algemene regels valt en waarschijnlijk is dat aan de voorschriften (bijvoorbeeld emissie-eisen) van het Activiteitenbesluit wordt voldaan, kan het experiment zonder problemen worden uitgevoerd. Er moet alleen een melding worden gedaan. In praktijk zien we dat in een enkel geval een bevoegd gezag absolute zekerheid verlangt dat aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit wordt voldaan.

Experimenten die buiten een inrichting worden uitgevoerd zijn aan minder regels gebonden¹⁶, zeker als het gaat om handelingen zonder afvalstoffen of handelingen van nuttige toepassing met niet-gevaarlijke afvalstoffen. In de praktijk is het natuurlijk eenvoudig om kleinschalige experimenten uit te voeren buiten een inrichting. Dergelijke activiteiten zijn immers letterlijk (oude schuur, weiland) minder zichtbaar.

4.3.3 Besluit omgevingsrecht, artikel 5.9

In [artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht](#) zijn artikel 15, vijfde lid en artikel 3, onderdeel 14 van de richtlijn industriële emissies geïmplementeerd. Op basis van dit artikel kan in een omgevingsvergunning worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften niet gelden gedurende een termijn van ten hoogste negen maanden voor het testen of gebruiken van technieken in opkomst (eerste lid). Onder techniek in opkomst wordt verstaan: nieuwe techniek die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande beste beschikbare technieken (tweede lid).

De wetgever heeft ervoor gekozen deze bepaling van toepassing te laten zijn op alle inrichtingen, niet alleen op inrichtingen waarbinnen zich een IPPC-installatie bevindt.

¹⁵ Toevoeging van gebieden aan een bestaand experiment geschiedt overigens per ministeriele regeling.

¹⁶ natuurlijk gelden in alle gevallen de zorgplichtbepalingen: artikel 1.1a (algemene zorgplicht) en artikel 10.1 (zorgplicht afvalstoffen) van de Wet milieubeheer



Van dit artikel kan uitsluitend gebruik worden gemaakt als:

- In de omgevingsvergunning milieu een voorschrift is opgenomen met de strekking van artikel 5.9 Besluit omgevingsrecht
- Bij het indienen van de aanvraag al duidelijk is welke voorschriften buiten werking moeten worden gesteld (daarmee moet de aard van de proef ook bekend zijn) en
- Het gaat om een techniek in opkomst

Uit het bovenstaande wordt al duidelijk dat dit experimenteerartikel in de meeste gevallen geen uitkomst biedt. Daarbij moet het gaan om een nieuwe techniek die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor het milieu, hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu, en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de desbetreffende activiteit bestaande beste beschikbare technieken.

4.3.4 Besluit gebruik meststoffen

De artikelen 4, 4a, 5, 6b en 6d van het Besluit gebruik meststoffen bevatten verbodsbepalingen over het toepassen van bepaalde meststoffen (in een bepaalde periode) op (bepaalde soorten) grond. Artikel 4b bevat het verbod om graszoden te vernietigen op grasland.

Op grond van artikel 7 kan, ten behoeve van noodzakelijk onderzoek, ontheffing worden verleend van de hiervoor genoemde artikelen.

Artikel 7 luidt:

1. *Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kan in overeenstemming met Onze Minister¹⁷, op aanvraag en gehoord de Technische commissie bodem, ten behoeve van onderzoek ontheffing verlenen van de in de artikelen 4, 4a, 4b, 5, 6, 6b en 6d gestelde verboden, op basis van een ingediend onderzoeksplan.*
2. *Een ontheffing kan slechts worden verleend indien naar het oordeel van Onze Ministers:*
 - *De ontheffing noodzakelijk is voor het te verrichten onderzoek*
 - *Het onderzoeksplan voldoende duidelijk en onderbouwd is, het voldoende aannemelijk is dat het onderzoek daadwerkelijk zal leiden tot het in het onderzoeksplan geformuleerde onderzoeksresultaat.*
 - *Het onderzoek voldoende innovatief is.*
 - *Het onderzoek voldoende beperkt in duur en omvang is, en*
 - *Het belang van de bescherming van de bodem zich niet verzet tegen de ontheffing.*

De inhoud van proef, het toetsingskader en de besluitvorming zijn in het Besluit gebruik meststoffen al beschreven. Het artikel biedt geen ruimte voor andersoortige experimenten of het verlenen van een ontheffing om andere redenen dan genoemd in artikel 7.

¹⁷ Hier wordt bedoeld: Minister van Infrastructuur en Waterstaat



4.3.5 Interimwet Stad en Milieubenadering

De Interimwet Stad- en milieubenadering biedt de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden af te wijken van wetgeving. Naast milieukwaliteitsnormen kan ook worden afgeweken van procedurele en bevoegdheidsbepalingen. Hoewel het hier niet echt om een experiment gaat, beschrijft het wel de ruimte voor een alternatieve benadering.

Het instrument Stad en Milieu brengt de realisering van ruimtelijke initiatieven op milieubelaste plekken dichterbij. Dat is mogelijk door drie sterk samenhangende stappen te doorlopen:

- Stap 1: het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming integreren van milieubelangen. Het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen
- Stap 2: het optimaal benutten van de ruimte binnen bestaande regelgeving
- Stap 3: het afwijken van bestaande wettelijke milieunormen voor bodem, geluid, lucht, stank en ammoniak. Dit kan alleen als met de eerste twee stappen geen doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit worden bereikt

Stap 1 en 2 zijn mogelijk binnen bestaande wetgeving en hebben betrekking op de optimalisering van het proces van de ruimtelijke planvorming. Stap 3, het afwijken van wettelijke milieunormen, is vastgelegd in de Interimwet Stad en milieubenadering.

In de artikelen 2, 3 en 9 van de wet is vastgelegd van welke milieunormen kan worden afgeweken:

- Een milieukwaliteitsnorm met betrekking tot bodem, geluid en lucht, (artikel 2, onder a)
- De waarden en afstanden, bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 van de Wet geurhinder en veehouderij (artikel 2, onder b)
- Afwijken van de artikelen 4 en 6 van de Wet ammoniak en veehouderij (artikelen 3 en 9 (voor reconstructiegebieden))
- De gemeenteraad mag alleen afwijken van bovenstaande normen (artikel 4) als zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit niet te bereiken is met:
 - Het rekening houden met milieukwaliteit in de ruimtelijke planvorming
 - Het nemen van brongerelateerde maatregelen en
 - Het optimaal benutten van wettelijke voorschriften
- Van de volgende normen mag **niet** worden afgeweken (artikel 4, eerste lid):
 - Milieukwaliteitsnormen, gesteld bij of krachtens de Luchtvaartwet of de Wet luchtvaart
 - Milieukwaliteitsnormen, gesteld bij of krachtens artikel 5.2b of titel 5.2 van de Wet milieubeheer
 - Milieukwaliteitsnormen, gesteld krachtens artikel 108 van de Wet geluidhinder voor zover die normen betrekking hebben op luchtvaartterreinen, of
 - Voor zover het afwijken van milieukwaliteitsnormen leidt tot een geluidsbelasting binnen een woning met gesloten ramen, die hoger is dan 33 dB

4.3.6 Uitvoeringsregeling meststoffenwet

Op grond van artikel 35a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet kan een tijdelijke vrijstelling van het mineralenconcentraat (door middel van ultrafiltratie of gelijkwaardige industriële technieken, gevolgd door omgekeerde osmose uit dierlijke meststoffen als eindproduct vervaardigd concentraat) worden verleend.



Dit artikel regelt dat in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2021 een onderzoek plaatsvindt naar de landbouwkundige en milieukundige effecten met betrekking tot de productie, de afzet en het gebruik van mineralenconcentraat. Aan dit onderzoek kunnen maximaal tien producenten deelnemen. De rest van artikel 35a regelt welke gegevens een producent dient te aan te leveren om mee te kunnen doen.

Op grond van dit artikel kan onderzoek worden uitgevoerd naar onder meer de landbouwkundige en milieukundige effecten van de grootschalige productie, de afzet en het gebruik van hoogwaardig mineralenconcentraat dat door middel van ultrafiltratie of een gelijkwaardige techniek, gevolgd door omgekeerde osmose, is vervaardigd uit dierlijke meststoffen.

Het zonder meer toepassen van het mineralenconcentraat boven de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen zou strijdigheid kunnen opleveren met de Nitraatrichtlijn². Dit tegen de achtergrond dat het mineralenconcentraat weliswaar een met een industrieel proces vervaardigde meststof is en derhalve onder het begripsomschrijving van 'kunstmest' uit de Nitraatrichtlijn valt, maar desalniettemin tevens een product van dierlijke meststoffen is, waardoor het naar de letter van de Nitraatrichtlijn als 'dierlijke meststoffen' kan worden beschouwd.

De regeling beschrijft de wijze waarop en voorwaarden waaronder producenten van mineralenconcentraat aan het onderzoek kunnen deelnemen. Deze voorwaarden zijn uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

4.3.7 Het bestemmingsplan

Ruimtelijke beperkingen kunnen een belemmering vormen bij experimenten of het vervolg daarop. In eerder onderzoek¹⁸ is dit al gebleken.

Bedrijven kunnen niet zomaar naast woningen of andere gevoelige functies gerealiseerd worden. Ook andersom moet er zorgvuldig gemotiveerd worden dat een nieuwe woning bij bestaande bedrijven gerealiseerd kan worden. Bedrijven mogen namelijk ook niet onevenredig in hun belangen worden geschaad door nieuwe woningbouw e.d. in hun directe omgeving.

Milieuzonering is een ruimtelijk instrument voor het invullen en beheren van de ruimte. Hierbij wordt een scheiding tussen verschillende, vaak zich niet met elkaar verdragende, functies aangehouden.

Voor milieuzonering is de [VNG publicatie Bedrijven en Milieuzonering](#) een belangrijk standaardwerk.

De publicatie geeft voor vele bedrijfstakken en installaties aan:

- Welke milieuonderwerpen een rol kunnen spelen en
- Welke gemiddelde afstanden tot de woonbebouwing 'passend' zijn

De milieuaspecten (onder andere geluid, geur, stof en externe veiligheid) bepalen welke afstand tussen een bedrijf en gevoelige functies in acht moet worden genomen, waarbij. De grootste afstand bepaalt in welke milieucategorie (er zijn er zes) een bedrijf moet worden opgenomen.

Hoe hoger de milieucategorie, hoe groter de afstand moet zijn.

¹⁸ Vergunningen en experimenteerruimte, MJA Advies en Groene Ogen, in opdracht van Ministerie van IenM (2012)



Als gevolg van jurisprudentie heeft de publicatie bijna de status van 'pseudowetgeving' gekregen waarvan slechts gemotiveerd kan worden afgeweken.

Het bestemmingsplan laat in een bepaald gebied vestiging tot een bepaalde milieucategorie toe. Vestiging van bedrijven in een hogere categorie kan niet zomaar worden toegestaan. In dat geval moet een procedure tot afwijking van het bestemmingsplan worden doorlopen (zie hierna). Hetzelfde geldt voor bedrijven die een zodanige verandering doorvoeren in hun bedrijfsvoering dat zij in een hogere categorie gaan vallen. De acceptatie van afvalstoffen leidt in veel gevallen tot plaatsing in een hogere categorie. In dat geval is afwijking van het bestemmingsplan nodig.

Dat kan op drie manieren:

Binnenplans met omgevingsvergunning

Bestemmingsplannen bevatten vaak regelingen waarmee het mogelijk is om met een omgevingsvergunning af te wijken van de regels, zolang een situatie voldoet aan de gestelde voorwaarden. Voor het afwijken binnen de regels van het plan geldt de reguliere voorbereidingsprocedure en kan doorgaans binnen acht weken een omgevingsvergunning worden verleend door het college van burgemeester en wethouders.

In een bestemmingsplan is vaak al een aantal afwijkingsmogelijkheden opgenomen, zoals een afwijking met 10 % van de maximale goothoogte of een afwijking van 1 meter. Meestal zijn er voorwaarden verbonden aan een binnenplanse afwijking.

Kruimelgeval

In het Besluit omgevingsrecht, bijlage II is een aantal standaard afwijkingen benoemd. Dit zijn de zogenaamde kruimelgevallen. Het zijn relatief kleine afwijkingen waarbij de reguliere procedure voor een omgevingsvergunning wordt gevolgd (acht weken). Een voorbeeld van een dergelijke afwijking is een dakopbouw of een dakkapel aan de voorkant.

Buitenplans met omgevingsvergunning

Als de regels van het bestemmingsplan een bepaalde activiteit niet toestaan (ook niet met een omgevingsvergunning) is het mogelijk om buitenplans met een omgevingsvergunning van het plan af te wijken. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag, maar de gemeenteraad moet een verklaring van geen bedenkingen afgeven. De proceduuretijd is zes maanden vanaf indiening van een complete aanvraag (die vaak samenloopt met andere toestemmingen).

Afwijking *van het bestemmingsplan* kan worden toegestaan. Op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht het gemeentebestuur niet tot medewerking aan een afwijking van het bestemmingsplan als er geen weigeringsgronden zijn.

4.3.8 Ruimte voor experimenteren op basis van de omgevingsvergunning milieu

Het advies van de taskforce en de inbreng tijdens de sessies heeft voornamelijk betrekking op experimenteren binnen of op basis van een omgevingsvergunning milieu en op experimenteren door een niet-vergunningplichtig bedrijf dat een vergunningplichtig experiment wil uitvoeren.



We gaan in deze paragraaf eerst in op vergunningplichtige bedrijven, daarna gaan we in op de niet vergunningplichtige, ofwel meldingsplichtige bedrijven.

4.3.8.1.1 Experimenteren bij vergunningplichtige bedrijven

Als een initiatiefnemer een experiment uit wil voeren binnen een vergunningplichtig bedrijf zijn er drie situaties denkbaar:

- Het experiment past volledig binnen de vergunning
- Het experiment is niet een activiteit die vergund is, maar past (waarschijnlijk) voor wat betreft de milieueffecten binnen de vergunde milieuruimte, of
- Het experiment is niet een activiteit die vergund is en leidt (waarschijnlijk) tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu of de milieugevolgen ten gevolge van het uitvoeren van het experiment zijn niet bekend

Deze situaties beschrijven we hieronder.

Het experiment past binnen de vergunning

De mate van gedetailleerdheid van de omgevingsvergunning milieu bepaalt voor een groot deel de ruimte om niet voorziene wijzigingen (waaronder een experiment) eenvoudig te kunnen doorvoeren.

Door de vergunningaanvraag slim op te stellen kan ruimte voor wijzigingen worden gecreëerd. Het is bijvoorbeeld slimmer om te vermelden dat oplosmiddelen worden gebruikt met een bepaalde ADR-klasse¹⁹ dan exact de naam van het oplosmiddel te vermelden. De eerste mogelijkheid geeft de ruimte om van oplosmiddel te wisselen mits die binnen dezelfde ADR-klasse valt, de tweede mogelijkheid leidt bij een wijziging van oplosmiddel tot een overtreding van de voorschriften van de vergunning. Zo is het ook slimmer om het proces op hoofdlijnen te beschrijven in plaats van alle apparaten tot in detail vast te leggen. Het bevoegd gezag moet hierin wel mee willen gaan.

De ruimte binnen een vergunning kan worden opgerektd, maar hieraan zijn beperkingen verbonden. Voorschriften moeten de beste beschikbare technieken vastleggen (artikel 5.3 Besluit omgevingsrecht). Ze moeten dus de grootst mogelijke bescherming bieden aan het milieu. Afwijking daarvan is enkel mogelijk in de gevallen genoemd in artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht (zie hierna). Het is niet mogelijk om de milieuruimte die nodig is voor de reguliere bedrijfsvoering zodanig op te rekken en te vergunnen, dat op enig moment binnen de (doel)voorschriften een niet voorzien experiment kan worden uitgevoerd.

Een voorbeeld: als bepaalde activiteiten kunnen worden uitgevoerd met een geluidmissie van X dB(A) op de gevel van de meest nabijgelegen gevoelige bestemming, mag in de vergunning geen geluidwaarde van X + Y dB(A) worden opgenomen om ruimte te creëren voor nog niet voorziene experimenten (of groei van het bedrijf).

¹⁹ Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. ADR is de afkorting van de Franse titel van het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg: "Accord européen relatif au transport international des marchandises Dangereuses par Route". De ADR geeft een indeling voor stoffen met verschillende gevaarseigenschappen. Bijvoorbeeld 'brandbare vloeistoffen' of 'brandbare vaste stoffen'



Daarnaast mag een bevoegd gezag nooit meer milieuruimte vergunnen dan is aangevraagd. Omdat experimenten in veel gevallen niet zijn te voorzien (wel *dat* er experimenten zullen worden uitgevoerd, maar niet *welke* dat precies zullen zijn) zullen ze meestal niet in de aanvraag om vergunning kunnen worden meegenomen.

De volgende mogelijkheden zijn er om in de vergunning zelf zoveel mogelijk flexibiliteit in te bouwen:

- Zo veel mogelijk doelvoorschriften (in plaats van middelvoorschriften) opnemen
- Een vergunning op hoofdlijnen verlenen
- Geen details uit de aanvraag onderdeel laten uitmaken van de vergunning
- Proefnemingsvoorschriften aan de vergunning verbinden

Er zijn enkele speciale inrichtingen die opgericht zijn om experimenten uit te voeren. Denk hierbij aan Plant One in Rotterdam, De Green Chemistry Campus in Bergen op Zoom en Newtonpark IV in Leeuwarden. Deze inrichtingen hebben een vergunning op hoofdlijnen die er op is gericht om experimenten uit te voeren. Deze experimenten kunnen ten goede komen van de circulaire economie, maar dat hoeft niet. Binnen deze inrichtingen kunnen dan ook zonder uitgebreide vergunningprocedures experimenten worden uitgevoerd. De houder van de vergunning is er wel verantwoordelijk voor dat de experimenten die worden uitgevoerd passen binnen de (ruime) vergunning.

Vanzelfsprekend kan via een besluit (omgevingsvergunning milieu, ontheffing van diverse verboden in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer) toestemming voor een experiment worden verkregen. De experimenteerruimte beperkt zich in die gevallen tot de ruimte die het toetsingskader (meestal 'indien het belang van de bescherming van het milieu'²⁰ zich daar tegen niet verzet') daarvoor biedt.

Het experiment is niet vergund maar past waarschijnlijk wel binnen de vergunde milieuruimte

In een milieuvergunning is meestal met doelvoorschriften vastgelegd welke emissies er ten hoogste mogen plaatsvinden. Binnen deze doelvoorschriften kan dan zonder dat er milieuproblemen ontstaan een vergunningplichtig experiment worden uitgevoerd waarbij een activiteit wordt uitgevoerd die afwijkt van de vergunde activiteiten. Om het experiment te kunnen toestaan moet de vergunning dan wel een proefnemingsvoorschrift bevatten.

²⁰ Op grond van artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer worden onder gevolgen voor het milieu in ieder geval verstaan:

- gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht en van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en van de beheersing van het klimaat, alsmede van de relaties daartussen;
- gevolgen die verband houden met een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, gevolgen die verband houden met het verbruik van energie en grondstoffen, alsmede gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting;
- de verbetering van het milieu, de zorg voor een doelmatig beheer van afvalstoffen of een doelmatig beheer van afvalwater, de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen, alsmede de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.



Niet in alle gevallen is het op voorhand evident dat het experiment binnen de doelvoorschriften kan worden uitgevoerd. Als het wel aannemelijk is dat dit kan, zal het bevoegd gezag veelal strenge(re) monitoringsvoorschriften aan de toestemming verbinden. Als de onzekerheid groot is, dan wel als het waarschijnlijk is dat tijdens het experiment niet binnen de doelvoorschriften kan worden uitgevoerd, dan zal de proefnemingsvoorschrift meestal niet worden toegestaan. Hetzelfde geldt als een proefnemingsvoorschrift kan hebben op een milieuaspect (bijvoorbeeld geur) dat niet is gereguleerd in de vergunning.

Bij afvalverwerkende bedrijven wordt -op verzoek van de aanvrager- in veel gevallen een proefnemingsvoorschrift opgenomen in de vergunning. In Bijlage 2 is dit voorschrift opgenomen. Er bestaan variaties op dit voorschrift.

Een experiment dat onder een proefnemingsvoorschrift wordt aangevraagd wordt over het algemeen niet toegestaan als vooraf bekend is dat de activiteit in strijd is met de regels die daarvoor gelden (met name grenswaarden ten aanzien van emissies).

Een voorbeeld ter verduidelijking:

Een afvalverwerkend bedrijf heeft toestemming om uitsluitend teerhoudend asfalt thermisch te reinigen en wil als proef ander teerhoudend materiaal meeverwerken. De vergunning staat dit niet toe, maar de doelvoorschriften zien op de verwerking van teerhoudend materiaal. De vergunning bevat een proefnemingsvoorschrift. In dit geval kan met de proefnemingsvoorschrift worden ingestemd (ervan uitgaande dat er geen andere belemmeringen zijn).

Een voorschrift dat proefnemingen toestaat wordt door de rechter aanvaard, mits het experimenteren is aangevraagd (het bevoegd gezag mag niet 'buiten de aanvraag treden', dus niet meer vergunnen dan is aangevraagd). Het ligt daarnaast voor de hand dat de activiteiten/voorzieningen waarmee geëxperimenteerd wordt passen binnen hetgeen is aangevraagd (een voorbeeld: als een vergunning is verleend voor het recyclen van afvalstoffen, ligt een proefnemingsvoorschrift met het verbranden ervan niet voor de hand). De proefnemingsvoorschrift mag er dus niet toe leiden dat er een andere inrichting, dit is een inrichting die onder een andere categorie van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht valt, ontstaat. Dit proefnemingsvoorschrift biedt dus geen ruimte om experimenten met afvalstoffen uit te voeren binnen inrichtingen die geen 'afvalvergunning' hebben, omdat een proef met afvalstoffen de aard van de inrichting zou veranderen. Of een experiment op basis van de vergunning kan worden uitgevoerd hangt, zoals hiervoor al aangegeven, geheel af van de ruimte die de voor de inrichting geldende omgevingsvergunning²¹ daartoe biedt.

Het experiment is niet vergund en leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu

Als voor een proefnemingsvoorschrift een omgevingsvergunning milieu nodig is en de vergunning bevat geen experimenteervoorschrift of het experimenteervoorschrift ziet niet op de proefnemingsvoorschrift, kan in sommige gevallen een tijdelijke vergunning worden verleend.

²¹ Er wordt uitsluitend gekeken naar de gevolgen op het niveau van de inrichting



De doorlooptijd van de aanvraag van een dergelijke vergunning verschilt echter niet van die voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Een vergunning aanvragen brengt in veel gevallen hoge kosten²² met zich mee, waardoor het laten opstellen van een aanvraag voor een experiment waarvan de resultaten niet op voorhand bekend zijn, een kostbare gok kan zijn.

Een voorbeeld ter verduidelijking:

Een bedrijf dat betonwaren maakt wil zand en grind vervangen door afvalstoffen. Omdat onderzocht moet worden hoeveel primaire grondstoffen er kunnen worden vervangen door afvalstoffen zijn proeven nodig. De vergunning staat dit niet toe. Er is in ieder geval een omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting nodig.

4.3.8.1.2 Meldingsplichtige bedrijven

Als een experiment past binnen de algemene regels dan kan een meldingsplichtig bedrijf een eenvoudige melding doen en dan kan het experiment worden uitgevoerd. Maar als een niet-vergunningplichtig bedrijf een experiment wil uitvoeren dat vergunningplichtig is, dan moet voor het experiment een (tijdelijke) omgevingsvergunning milieu worden aangevraagd. In veel gevallen, zie ook het advies van de Taskforce herijking afvalstoffen, is dit voor een bedrijf een te grote belemmering vanwege de duur van de procedure (wettelijke termijn is zes maanden na indiening van een complete aanvraag) en de kosten van een dergelijke aanvraag.

4.4 Beleid over experimenteren

Naast de regels in de wet bestaat er in een aantal gevallen ook beleid dat een bevoegd gezag moet volgen bij het beoordelen van specifieke gevallen in relatie tot de beoordelingsruimte die aan dat bevoegd gezag is toegekend in de wet. In deze paragraaf bespreken we achtereenvolgens het algemene beleid over experimenteren, het landelijk afvalbeheerplan en experimenteren, en het gedoogkader en experimenteren.

4.4.1 Afwijken van beleid voor experimenten (of andere afwijkingen van beleid)

Uitgangspunt is dat een bestuursorgaan haar eigen beleidsregels dient te volgen. Dit is alleen anders als dat voor een of meer belanghebbenden *'gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'*. Dat is bepaald in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tot 26 oktober 2016 was de lijn van de Afdeling bestuursrechtspraak dat er per definitie geen sprake kon zijn van bijzondere omstandigheden als bepaalde omstandigheden bij het opstellen van het beleid al waren meegewogen. Als dergelijke omstandigheden in beroep tegen een besluit werden aangevoerd, hoefden deze niet te worden beoordeeld omdat ze per definitie geen bijzondere omstandigheid konden vormen om van beleidsregels af te wijken. Deze omstandigheden waren namelijk al in de beleidsregels verdisconteerd.

²² Een zeer eenvoudige aanvraag waar weinig rapporten (akoestisch onderzoek, geuronderzoek e.d.) hoeven te worden bijgevoegd kost al snel enkele duizenden euro's. Indien een aanvraag vergezeld moet gaan van een milieueffectrapport en veel specialistische onderzoeken hebben we het al snel over meer dan EUR 100.000,-



Inmiddels heeft de Afdeling deze lijn verlaten. Bestuursorganen moeten derhalve alle omstandigheden bij het nemen van een besluit meenemen. Dat heeft volgens de Afdeling een praktische reden. Ook al heeft een bestuursorgaan namelijk bij het opstellen van een beleidsregel bepaalde omstandigheden gezien, daarmee staat volgens de Afdeling nog niet per definitie vast dat in een concreet geval dergelijke omstandigheden alleen of tezamen niet toch tot onevenredige gevolgen kunnen leiden.

Indien een experiment afwijkt van beleidsregels kan het bevoegd gezag derhalve ruimte zoeken om een experiment toe te staan. LAP3 (zie hierna) voorziet overigens al in de mogelijkheid tot afwijken van de minimumstandaard voor een experiment met afvalstoffen.

4.4.2 LAP3 over experimenteren

In paragraaf A.4.7.3.2 van het LAP3 wordt ruim aandacht besteed aan proefnemingen en het stimuleren van innovaties.

Het bevoegd gezag wordt gestimuleerd zo veel mogelijk medewerking te verlenen aan proefnemingen die bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. In paragraaf 3.3 van dit rapport is uit het LAP3 overgenomen welke innovaties daarbij de voorkeur krijgen. In aanvulling hierop staat in het LAP3:

'Als algemene lijn wordt van bevoegd gezag gevraagd open te staan voor het mogelijk maken van experimenten, met name wanneer deze zijn gericht op innovaties die voldoen aan hiervoor genoemde criteria. Ook wordt van bevoegd gezag verwacht dat zij - binnen de lokale mogelijkheden - bij het goedkeuren van proefnemingen:

- *In het achterhoofd houden dat met name proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria voor het realiseren van een circulaire economie van groot belang kunnen zijn, en*
- *Rekening houden met het feit dat bij het doen van proeven sommige gegevens niet met zekerheid vooraf te geven zijn. Voor het toestaan van proefnemingen die voldoen aan de genoemde criteria hoeft geen afwijkingsprocedure te worden doorlopen, ook niet wanneer het voornemen niet voldoet aan (de minimumstandaard in) het LAP*

Hier wordt een belangrijk punt genoemd, namelijk dat er afgeweken mag worden van de minimumstandaard. Bedrijven dienen echter wel rekening te houden met het volgen van de afwijkingsprocedure na een geslaagd experiment. De afwijkingsprocedure is beschreven in paragraaf A.2.6 van LAP3.

4.4.3 Gedoogkader

Het handhavingsrecht is streng. Uitgangspunt is dat de overheid op moet treden tegen illegale activiteiten (de beginselplicht tot handhaving). Toch zijn er gevallen dat gedogen van de illegale activiteit in de rede ligt. De kabinetsnota 'Grenzen aan Gedogen' (1996) beschrijft de randvoorwaarden van het begrip gedogen. De nota helpt om stapsgewijs duidelijkheid te verschaffen over het begrip gedogen en de diverse verschijningsvormen van gedogen.

Na deze analyses wordt antwoord gegeven op de kernvraag of, in welke gevallen, in welke mate en onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn.



Ook wordt behandeld welke middelen kunnen worden ingezet om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen. Gedogen is enkel aanvaardbaar in uitzonderingsgevallen:

- De gedoogsituatie moet beperkt zijn in omvang en/of in tijd
- Gedogen mag slechts expliciet (actief in plaats van passief gedogen) en na zorgvuldige belangenafweging en
- De gedoogde situatie moet aan controle zijn onderworpen

Een van de uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaven is als de activiteit binnenkort legaal zal worden. Immers, wat voor zin heeft het om te handhaven tegen iets wat binnenkort toch legaal is? Deze uitzondering wordt in gedoogbesluiten 'concreet zicht op legalisatie' genoemd. Of dat aannemelijk is, kan meestal pas worden beoordeeld als de legalisatie daadwerkelijk is aangevraagd. Moet de vergunning worden verleend? Dan is er concreet zicht op legalisatie. Als de vergunning niet kan worden verleend of het bestuursorgaan wil de vergunning niet verlenen (als de overheid de ruimte heeft om die afweging te maken), dan is er geen concreet zicht op legalisatie.

Ook in overmachtssituaties ligt handhaving niet altijd voor de hand. Het ligt niet voor de hand dat dit in het geval van een experiment van toepassing is.

De nota noemt ook het gedogen van proefnemingen (als die nodig zijn om een besluit te kunnen nemen). Onder bepaalde omstandigheden kan het experiment of een andere verandering worden gedoogd. Gedogen, oftewel het afzien van handhaving, is slechts mogelijk in uitzonderingssituaties en als er geen andere (bevredigende) oplossingen zijn. Is bij vergunningverlening het experiment of de andere verandering niet voorzien en is het doorlopen van een vergunningprocedure voor dat experiment geen haalbare kaart (met name gezien de duur van de procedure), dan kan de desbetreffende activiteit onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden worden gedoogd. Gedogen ligt uitsluitend voor de hand als legalisatie wel mogelijk is.

Op basis van het huidige gedoogbeleid kan, onder voorwaarden, toestemming worden verleend voor het uitvoeren van experimenten die in strijd zijn met wetgeving en/of de vergunning. De ruimte daartoe is echter beperkt omdat er een beginselplicht tot handhaving geldt: het bevoegd gezag is verplicht om tot handhaving over te gaan zodra zij van een overtreding op de hoogte raakt. Bevoegd gezag zijn dan ook zeer terughoudend als het gaat om actief gedogen. Reden hiervoor is het algemeen belang dat met handhaving gediend wordt. Het gedoogbeleid lijkt daarmee niet de weg om experimenten mogelijk te maken.

4.5 Toekomstige wetgeving

De Omgevingswet treedt waarschijnlijk op 1 januari 2022 in werking. Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. Dit betekent dat de regels voor het verlenen van vergunningen voor activiteiten aangepast gaan worden. Dit hoofdstuk beschrijft de toekomstige wetgeving van de Omgevingswet in relatie tot experimenteren.



4.5.1 Experimenteren onder de Omgevingswet

In de Omgevingswet afdeling 23.2 staat een experimenteerbepaling. Een experiment wordt alleen aangewezen als dit beoogt bij te dragen aan het nastreven van de doelen, bedoeld in artikel 1.3, aanhef en onder a, waaronder de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De werkwijze die wordt gehanteerd bij het aanwijzen van experimenten is gelijk aan de werkwijze bij de Crisis- en herstelwet. Via een algemene maatregel van bestuur worden de experimenten aangewezen.

De bestaande mogelijkheid voor afwijking van de beste beschikbare technieken verhuist van het Besluit omgevingsrecht naar het Besluit kwaliteit leefomgeving.

4.5.2 Aangrijpingspunt gaat van 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteit'

Op dit moment geldt een vergunningplicht voor een 'inrichting', waarbij delen van die inrichting onder algemene regels kunnen vallen. In de Omgevingswet verandert dit naar een vergunningplicht of algemene regels voor aangewezen milieubelastende activiteiten. De jurisprudentie over het begrip inrichting uit de Wet milieubeheer wijst uit dat een activiteit die korter dan een half jaar duurt, over het algemeen niet wordt beschouwd als een inrichting. Activiteiten buiten een inrichting hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig.

Als het gaat om afvalstoffen is er in veel gevallen wel een ontheffing nodig (denk bijvoorbeeld aan het verbod in artikel 10.2 Wet milieubeheer om afvalstoffen buiten een inrichting op of in de bodem te brengen). Met de komst van de Omgevingswet worden ook kortdurende milieubelastende activiteiten gereguleerd via een omgevingsvergunning of melding. Voor een experiment met een milieubelastende activiteit zal dus ook al snel een omgevingsvergunning moeten worden aangevraagd of een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving moeten worden gedaan.

Met andere woorden: de noodzaak voor een oplossing voor het gebrek aan experimenteerruimte wordt groter.

4.5.3 Afwijken van het omgevingsplan

De Omgevingswet moet globalere plannen mogelijk maken. Het uitgangspunt is dat er straks minder vaak een nieuw omgevingsplan moet worden vastgesteld. Als een reeds vastgesteld omgevingsplan toch niet toereikend is voor een bepaalde activiteit, biedt de Omgevingswet nieuwe mogelijkheden om deze activiteiten toe te staan. Afwijken van het omgevingsplan met een omgevingsvergunning blijft mogelijk, maar er zullen belangrijke procedurele verschillen zijn. Zo zullen omgevingsvergunningen voor zowel binnenplanse als buitenplanse omgevingsplan-activiteiten in de toekomst volgens de reguliere voorbereidingsprocedure worden vastgesteld (acht weken, met mogelijkheid van eenmalige verlenging). Het college van burgemeester en wethouders zal het bevoegd gezag zijn en bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit krijgt de gemeenteraad een adviesrecht bij onderwerpen die door de raad zelf zijn aangewezen.

Het ministerie van BZK geeft aan dat er weinig beleidsvrijheid is bij de besluitvorming omtrent afwijking van het omgevingsplan. De gemeente moet meewerken (op dit moment *kan* het bevoegd gezag meewerken) als een afwijking aan de regels voldoet. Wellicht biedt dit meer mogelijkheden als het gaat om de acceptatie van afvalstoffen door een niet-afvalverwerkend bedrijf.



De procedure voor buitenplanse afwijking kan in ieder geval een stuk sneller doorlopen worden: de wettelijke beslistermijn is korter en de gemeenteraad hoeft niet meer in te stemmen.

5 Opgehaalde belemmeringen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belemmeringen omtrent experimenteren (voor de circulaire economie). De belemmeringen zijn verzameld via de werksessies en deels uit literatuuronderzoek²³. De belemmeringen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen zijn de belemmeringen zoals die door de stakeholders zijn aangedragen. Er is alleen hier en daar geredigeerd in de teksten. Benadrukt wordt dat deze knelpunten en belemmeringen betrekking hebben op de *ervaringen* van de personen die zijn geïnterviewd. Het is mogelijk dat er feitelijk geen sprake is van een belemmering.

De omschreven belemmeringen hebben in ieder geval invloed op het experimenteer gedrag van sommige bedrijven. De punten zijn verdeeld in de volgende vier categorieën:

- Beleid en wetgeving
- Kennis
- Organisatie
- Financiën

5.1 Beleid en wetgeving

Hierna worden belemmeringen genoemd die zijn verzameld met betrekking tot beleid en wetgeving.

5.1.1 CE-beleid ontbreekt of is onvoldoende aanwezig

Sommige geïnterviewden geven aan dat een uitwerking voor CE-beleid (op provinciaal of gemeentelijk niveau) ontbreekt of onvoldoende aanwezig is. Door middel van dergelijk beleid kan er ergens op worden teruggevallen en ergens naartoe gewerkt worden. Er is wel landelijk beleid, maar dit is vrij abstract en richt zich op de toekomst. Hoe daar concreet te komen en welke visie de eigen regio hierop heeft, ligt vaak niet vast. Ondernemers willen graag weten wat de (plaatselijke) overheid probeert te bereiken. Als dat duidelijk is dan kun je daar als bedrijf op inspelen en je op richten.

5.1.2 Verschillende wetgevingsstelsels en verschillende bevoegd gezagen leiden tot stroperige trajecten

Geïnterviewden geven aan dat als op een initiatief wetgeving op verschillende beleidsterreinen van toepassing is, die niet op elkaar aansluit en/of verschillende bevoegd gezag een oordeel moeten vellen over het experiment, dit experimenteren niet eenvoudig maakt. Een voorbeeld van een combinatie van wetgevingsstelsels die niet naadloos op elkaar aansluiten, zijn de stelsels voor dierlijke bijproducten, afvalstoffen en meststoffen.

²³ In 2016 heeft de KAFKA brigade belemmeringen rondom experimenteeruimte en innovatie onderzocht. In het rapport worden bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei aan de hand van 6 casussen beschreven.



In paragraaf 6.2 wordt een casus toegelicht waarbij deze belemmering verder wordt uitgelicht. Vaak is een initiatiefnemer zich er niet van tevoren van bewust dat zijn initiatief te maken heeft met niet op elkaar aansluitende regels en/of met meerdere bevoegd gezag. Als dit pas tijdens het traject duidelijk wordt dan kan dit tot onaangename verrassingen leiden. Het gevolg van meerdere bevoegd gezag is dat alle processen stroperiger verlopen. Onaangename verrassingen en stroperige processen kunnen er toe leiden dat er minder geëxperimenteerd wordt door initiatiefnemers.

5.1.3 Innovaties lopen vooruit op de wetgeving

Innovaties zijn per definitie nieuw en wetgeving is vaak gebaseerd op codificering van het bestaande. Als er in de wet niet expliciet regels zijn opgenomen gericht op het faciliteren van experimenten dan kan dit innovatie remmen. Geïnterviewden geven aan dat experimenteerruimte juist de ruimte moet bieden om benodigde kennis over innovaties op te doen. Een experiment met een positieve bijdrage aan het milieu en de circulaire economie kan leiden tot het nieuwe normaal, echter de onzekerheid of dit nieuwe normaal bij een positieve uitkomst van het experiment wordt overgenomen en de discussies of een nieuwe techniek of voorziening beter of slechter is voor het milieu en circulaire economie kunnen ervoor zorgen dat er minder geëxperimenteerd wordt.

5.1.4 Belemmeringen door minimumstandaarden LAP3 bij het gevolg geven aan een experiment

Het LAP3 geeft de mogelijkheid om af te wijken van minimumstandaarden voor proefnemingen. Na een succesvol experiment moet een initiatiefnemer alsnog een afwijkingsprocedure doorlopen. Er is een mogelijkheid dat succesvolle experimenten uiteindelijk niet worden vergund. Alleen als uit het experiment blijkt dat de milieu-impact gelijk of lager is dan bij de minimumstandaard, dan kan de minimumstandaard worden aangepast.

5.1.5 Ontbreken van mogelijkheden tot experimenten in het Activiteitenbesluit

Een belangrijke belemmering wordt ondervonden doordat in het Activiteitenbesluit milieubeheer geen bepaling is opgenomen voor experimenteren. Daardoor is het voor inrichtingen die niet vergunningplichtig zijn (type A- en B- inrichtingen) onmogelijk om een experiment uit te voeren dat aangewezen is als vergunningplichtige activiteit. Hiervoor zal een vergunningsprocedure moeten worden doorlopen. Dit langdurige traject (zes maanden na indiening complete aanvraag) en de kosten die hierbij komen kijken, zorgen ervoor dat er minder wordt geëxperimenteerd.

5.1.6 Een bedrijf wil experimenteren met afvalstof als grondstof maar heeft hiervoor niet de juiste vergunning

Bedrijven die willen experimenteren met afvalstoffen, als bijvoorbeeld vervanger van primaire grondstoffen, mogen geen afvalstoffen innemen omdat hun vergunning hierin niet voorziet. Bedrijven geven aan dat dit hen belemmert bij het experimenteren met afvalstoffen.



5.1.7 Behalen van einde-afval status is een onzeker en langdurig traject

Momenteel is de procedure voor een rechtsoordeel lang en de uitkomst is onzeker. Bedrijven geven aan dat het lang onduidelijk blijft of de nieuwe grondstof op de markt mag komen. Door de vele aanmeldingen voor een oordeel over de einde-afval status en capaciteitstekort in het behandelen hiervan worden er geen einde-afval aanvragen meer in behandeling genomen. De onzekerheid in het behalen van de einde-afval status kan er voor zorgen dat initiatiefnemers terughoudend zijn in het investeren in experimenten die erop gericht zijn om voor de afvalstof uiteindelijk een einde-afval status aan te vragen zodat er een vervolgstap in de keten kan plaatsvinden.

5.1.8 Verplicht voorgeschreven technologie voorkomt experimenten

Keukenafval en etensresten afkomstig van internationaal opererende vervoermiddelen (vliegtuigen) vallen onder Categorie 1-materiaal van de Dierlijke bijproducten Verordening. In artikel 12 van de dierlijke bijproducten verordening wordt omschreven op welke manier Categorie 1-materiaal verwijderd moet worden. Geïnterviewden geven aan dat voorgeschreven verwerkingstechniek ervoor zorgt dat experimenten met andere verwerkingstechnieken niet mogelijk zijn. Zo is er niet de mogelijkheid om voedsel- en drankresten uit het vliegtuig te vergisten.

5.2 Kennis

De volgende ervaren knelpunten en belemmeringen zijn geïdentificeerd met betrekking tot kennis:

5.2.1 Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over ruimte om te experimenteren

Geïnterviewden geven aan dat er tussen bevoegd gezag een verschil in kennisniveau aanwezig is met betrekking tot experimenteerruimte binnen de wetgeving. Daarnaast wordt kennis (met betrekking tot experimenten) onvoldoende gedeeld tussen bevoegd gezag en omgevingsdiensten. Er is geen communicatie onderling over eerdere experimenten en toegestane oplossingen. Als gevolg kan het bevoegd gezag tot een andere afweging komen wanneer gelijke experimenten op twee of meer verschillende plekken worden aangevraagd. Iedere bestuursorgaan heeft natuurlijk zijn eigen bevoegdheid, maar het helpt niet bij een level playing field. En als er uit eerdere experimenten al positieve resultaten zijn dan zou communicatie tussen bevoegd gezag helpen bij het tot stand laten komen van nieuwe experimenten.

5.2.2 Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over de techniek en de inhoud van experimenten

Naast kennis over (de mogelijkheden tot) experimenten, kwam tijdens de sessies ook naar voren dat er ook sprake is van onvoldoende (specifieke) inhoudelijke kennis bij het bevoegd gezag. Zo kan het voorkomen dat het bevoegd gezag een oordeel moet geven over een verwerkingstechniek waar ze weinig van afweten. Het bevoegd gezag moet dan oordelen over een proces wat ze niet volledig begrijpen. Ook hier kan een gebrek aan kennisdeling tussen bevoegd gezag een rol spelen en kan als gevolg hiervan sprake zijn van een andere afweging door het bevoegd gezag.



Onvoldoende technische en inhoudelijke kennis bij het bevoegd gezag leidt tot het niet goed kunnen beoordelen van experimenten en een moeizaam traject waarin de ondernemer zijn proces duidelijk probeert te maken.

5.2.3 Stakeholder readiness (onderscheid tussen grote en kleine bedrijven)

Aangegeven wordt dat bedrijven na een proefneming onvoldoende voorbereid zijn op het traject na een proefneming. In het traject na een proefneming kunnen bedrijven zo voor verrassingen komen te staan. Wanneer de uitkomsten van een experiment aanleiding zijn voor het bedrijf om het beproefde proces onderdeel te laten zijn van de reguliere bedrijfsvoering, moet er vaak nog heel wat gebeuren. Het kan zijn dat er alsnog een (milieu)vergunning aangevraagd moet worden. Zo'n traject kan een initiatiefnemer veel tijd kosten en de uitkomst daarvan is vooraf niet zeker. Er kan echter niet verwacht worden van kleine initiatiefnemers dat ze het hele speelveld overzien. Bedrijven zijn vaak gefocust op hun eigen initiatief en zetten niet de stap om dit te delen met een grote groep.

Dit is geen knelpunt met betrekking tot het experimenteren zelf. Het experimenteren is in dit geval al achter de rug en was succesvol. Het is uiteraard wel een knelpunt bij het opschalen van de nieuwe oplossing en ook bij een volgend experiment zal een initiatiefnemer zich wellicht nog een keer achter de oren krabben of hij wel een nieuw experiment aan wil gaan. Het is dus belangrijk voor bedrijven om voorafgaand aan het experiment na te denken over hoe een experiment bij positief resultaat kan worden opgeschaald.

5.3 Organisatie

De volgende ervaren knelpunten zijn geïdentificeerd met betrekking tot organisatie:

5.3.1 Uitvoeringsorganisaties worden te laat betrokken

Overheidsorganisaties geven aan dat zij bij het opstarten van een proefneming of experiment in bepaalde gevallen te laat worden betrokken. Oorzaken hiervoor zijn divers, bijvoorbeeld dat de initiatiefnemer pas in later stadium doorheeft dat de activiteit van het experiment vergunningplichtig is.

5.3.2 Betrokkenheid meerdere overheidsorganisaties

Er zijn bij een experiment mogelijk meerdere overheidsinstanties van verschillende bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente) betrokken die van invloed zijn op het experiment. Daarnaast oordelen verschillende afdelingen binnen één organisatie soms verschillend. Betrokkenen geven aan het moeilijk te vinden om ideeën/initiatieven op de meerdere niveaus en bij ambtenaren van verschillende afdelingen doorheen te krijgen.

Zo kan een door Rijkswaterstaat geaccepteerde toepassing van afvalstoffen of secundair materiaal bij andere overheden niet doorgevoerd worden en kan de ambtenaar die gaat over het milieudeel van het experiment iets anders vinden dan de ambtenaar over het natuurdeel van het experiment. Voor initiatiefnemers is er dus niet een duidelijke manier of een inzichtelijk stappenplan om iets voor elkaar te krijgen bij verschillende organisaties/afdelingen. Het is voor initiatiefnemers lastig om bij alle partijen hun experiment of het (mogelijke) resultaat ervan op de juiste manier voor het voetlicht te krijgen,



Iedere keer worden dezelfde knelpunten opgeworpen, zodat hetzelfde verhaal steeds opnieuw moet worden verteld voordat toestemming wordt verkregen.

5.3.3 Het verkrijgen van ontheffingen/vergunningen duurt lang

Het verkrijgen van een ontheffing of vergunning kan lang duren. Daardoor zit er een te overbruggen periode tussen het einde van het experiment en het verkrijgen van de vergunning die nodig is voor het uitvoeren van de activiteit als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. In de tussentijd moet er afgeschaald en gewacht worden op een vergunning. Het moeten stil leggen van een experiment na een succesvolle proefneming, gevolgd door een lang en mogelijk stroperig traject ontmoedigt bedrijven om te gaan experimenteren.

5.3.4 Gebrek aan (overstijgende) verantwoordelijkheid nemen door bevoegd gezag (rugdekking)/Geen mandaat bij OD tot het maken van beslissing over afwijken van wetgeving

Vanuit omgevingsdiensten wordt een gebrek aan steun (kennis, feedback) ervaren vanuit IenW en LNV. Omgevingsdiensten durven hierdoor geen risico's te nemen, omdat ze volledig verantwoordelijk worden geacht voor de gevolgen van experimenten. Dit heeft tot gevolg dat omgevingsdiensten minder risico's durven te nemen in het doorzetten van (afwijkende) experimenten waardoor er uiteindelijk minder experimenten worden uitgevoerd. Bij terughoudende omgevingsdiensten kan dit er toe leiden dat initiatiefnemers geen (risicovolle) experimenten meer gaan uitvoeren, deze worden namelijk naar verwachting toch niet goedgekeurd.

5.3.5 Experiment kopiëren naar ander gebied (andere OD) kost veel tijd

Zoals benoemd onder de knelpunten bij kennis is er voor bedrijven geen sprake van een level playing field tussen de verschillende omgevingsdiensten. Een experiment kan goedgekeurd worden in de ene provincie, waarna het volledige proces opnieuw moet doorlopen worden in een andere provincie. Een ander voorbeeld is dat het ene bevoegd gezag over een materiaal oordeelt dat het geen afvalstof (meer) is en dat een volgend ander bevoegd gezag meent dat nog wel sprake is van een afvalstof. Het gebrek aan kennisdeling tussen bevoegd gezagen is hier volgens de geïnterviewden de oorzaak van.

5.4 Financiën

De volgende ervaren knelpunten en belemmeringen zijn verzameld met betrekking tot financiële aspecten:

5.4.1 Gebrek aan financiële middelen voor initiatiefnemers voor het (wetenschappelijk) onderbouwen van experimenten

Volgens enkele geïnterviewden ziet het bevoegd gezag graag dat experimenten goed zijn opgezet (met degelijke, 'wetenschappelijke' onderbouwing). Dit maakt het opzetten van een proef echter kostbaar, omdat hier tijd in gaat zitten en er mogelijk meer laboratoriumanalyses moeten worden gedaan dan voorzien.



5.4.2 Financiële belemmeringen bij experimenten die over de grens plaatsvinden

Als een experiment met een afvalstof plaats moet vinden bij een bedrijf buiten de landsgrenzen dan moet bij het transporteren van de afvalstof over de grens rekening worden gehouden met de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA). Dit kan belemmerend werken omdat in sommige gevallen, vooral bij gemengde stromen, de procedure hiervoor enkele maanden kan duren, en tot forse kosten kan leiden. Enerzijds is het indienen van een goede EVOA-kennisgeving een heel administratief proces dat een forse arbeidsinspanning vergt, of waar expertise voor moet worden ingehuurd. Anderzijds wordt een bankgarantie verlangd van de indiener voor iedere ton afval die over de grens wordt getransporteerd. Dit kan oplopen tot EUR 450,00 per ton afval dat over de grens wordt getransporteerd.

In een afsluitende sessie is met alle betrokkenen gekeken welke oplossingen er mogelijk zijn voor de verzamelde belemmeringen, en welke partij(en) de verantwoordelijkheid heeft om de oplossing tot stand te brengen. In de meeste gevallen zijn meer partijen betrokken. Een samenvatting van de belemmeringen, oplossingen en verantwoordelijken is samengevat in tabel 5.1. Na de stakeholdersessie is de tabel hier en daar nog geredigeerd en aangevuld door het projectteam. Met initiatiefnemer wordt in deze tabel het bedrijf of de organisatie bedoeld die het experiment uit wil voeren.

6 Experimenten in de praktijk

6.1 Uit de literatuur

Er is veel geschreven over het uitvoeren van experimenten in de praktijk. De documenten over praktijkervaringen zijn onder te verdelen in:

- Teksten die betrekking hebben op één of één bepaald soort experimenten en waar de problemen (al dan niet in strijd met wetgeving/ beleid) zijn opgelost
- Teksten die betrekking hebben op de problemen die er met experimenteren zijn en de weerstand die er is tegen experimenten

6.1.1 Behoeftte aan experimenteerruimte

Het overgrote deel van de gevonden documenten bevestigt de uitkomsten van eerder onderzoek en deze verkenning: er bestaat behoefte aan mogelijkheden om te experimenteren en de ruimte daartoe is vaak lastig te creëren. Soms wordt genoemd dat men de beschikbare mogelijkheden niet altijd weet te vinden of te benutten. Ook dit is uit eerder onderzoek gebleken.

Een aantal voorbeelden die (mede) betrekking hebben op afvalstoffen en die relevant zijn voor een transitie naar een circulaire economie:



6.1.1.1.1 Open brief 90 hoogleraren: 'Maak Nederland koploper in de nieuwe, groene economie'

In de Trouw van 24 april 2017 plaatsten 90 hoogleraren een open brief waarin zij een beroep doen op het kabinet om fors te investeren in de transitie naar een nieuwe, groene en inclusieve economie:

'Sinds het klimaatakkoord in Parijs en de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties in 2015 heeft de wereld gekozen voor duurzame energie, ingebed in een schone en inclusieve economie. Scherpe klimaat- en duurzaamheidsdoelen zijn geformuleerd en onderschreven door 195 landen, wat een formidabele opgave vormt. Van een lineaire, fossiele, op koolstof gebaseerde economie naar een circulaire, schone, op groene grondstoffen gebaseerde economie.

Voor Nederland, nog diep geworteld in de fossiele economie, betekent dit volgens ons dé grote uitdaging voor de komende decennia.'

'Alleen een langdurige inspanning, gebaseerd op een consistente combinatie van visie, strategie en actie, kan helpen om Nederland koploper te maken in de nieuwe economie.'

'Vanuit dit perspectief doen wij 12 concrete aanbevelingen op korte termijn te versnellen. Deze voorstellen grijpen aan op meerdere terreinen tegelijk en leiden tot systeemwijzigingen in economische, sociale en juridische zin, en vergen dan ook een integrale implementatiestrategie.'

Een van de aanbevelingen luidt:

'Creëer juridische experimenteerruimte voor de nieuwe economie

Nog steeds zijn er tientallen belemmerende wetten en regels die haaks staan op de nieuwe economie, steeds vaker op Europees niveau. De afvalstoffenwet- en regelgeving is een berucht voorbeeld, die hergebruik van afval verhindert, terwijl dat een essentieel onderdeel is van de circulaire economie. Het voorstel is om belemmerende wetten en regels te versoepelen, of tijdelijk buiten werking te stellen, om zodoende experimenteerruimte te creëren voor de nieuwe economie. Onderwijl kunnen we werken aan betere en slimmere wet- en regelgeving.'

6.1.1.1.2 Werkplaats vitaal platteland, Stappen zetten in experimenteerruimte²⁴

'Meer dan de helft van alle vraagstukken in IBP VP-gebieden²⁵ gaat over wetgeving en experimenteerruimte. Uit een inventarisatie blijkt dat meer dan de helft van de vraagstukken op het gebied van wet- en regelgeving, over mest en bodem gaat', zo lichtte LNV-verbinder Jitske van Laar toe. In veel gebieden blijken overlappende vragen te leven, "Bijvoorbeeld over afvalstromen en bokashi."

²⁴ <https://www.werkplaatsvitaalplatteland.nl>

²⁵ het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben de handen ineen geslagen met het Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland



De tijd is volgens Van Laar nu rijp om gezamenlijk als gebieden te kijken hoe er stappen kunnen worden gezet rondom wetgeving en experimenteerruimte. Ze wijst op stappen om deze 'hoevraag' zo gericht mogelijk op te lossen: "Dan start je met vragen als 'wat zit er nou echt dwars, waar lopen ondernemers tegenaan?' Vervolgens is het belangrijk dat je om je heen kijkt: waar in Nederland speelt dit nog meer? En soms is er al een oplossing in de maak." Daarbij moet je je volgens van Laar realiseren dat analyse tijd kost. 'Voor het vinden van echte knelpunten en oplossingen moet je samen de diepte in.'

6.1.1.1.3 Circulair terreinbeheer

Op de website www.circulairterreinbeheer.nl wordt op verschillende plaatsen aandacht besteed aan de behoefte aan experimenteerruimte en de uitvoering van pilots. Onduidelijke, verouderde en/of onuitvoerbaar wetgeving, met name omtrent de afval- en meststofstatus werkt belemmerend op circulaire initiatieven. Een voorbeeld, naar aanleiding van een bijeenkomst in Gelderland in februari 2020:

*'Omgaan met regelgeving blijkt soms lastig te zijn. De gemeentes Apeldoorn en Berg en Dal bijvoorbeeld hebben een project met Bokashi, waarvan in regelgeving onduidelijk is of het gemaakte product kan worden uitgereden. Op de bijeenkomst is hier aandacht aan besteed. Het ministerie (zowel LNV als I&W waren aanwezig) blijkt van goede wil te zijn om de ontwikkelingen die passen in circulaire economie en kringlooplandbouw wel mogelijk te maken. Voor beide ministeries is het belang groot om het landgebruik naar de toekomst verstrekkend en **structureel te veranderen** en zo te zorgen voor een gezonde bodem voor het klimaat en de biodiversiteit. Zolang de regels nog niet passend zijn lijkt experimenteerruimte een mogelijkheid te bieden. In de Achterhoek heeft ondernemer Groot Zevert hiervan met succes gebruik gemaakt om zijn producten (digestaat en kunstmestvervanger) te kunnen afzetten. Ook de regiodeals die lopen in grote delen van Gelderland kunnen worden benut om experimenteerruimte in te vullen.'*

6.2 Casussen uit de praktijk

In de volgende twee paragrafen worden twee casussen beschreven te illustratie van de problemen waar initiatiefnemers tegen aan lopen.

6.2.1 Casus 1: Actief kool als mestverbeteraar

Aanleiding

In 2018 vond er een succesvolle pilot plaats waarbij tegen schuimvorming op de roosters (bij veehouders), micro-organismen en actief kool werden toegevoegd. Het schuim zorgde voor klauwproblemen bij de koeien. Via het voer en via de mestput kwamen de onderzoekers uit op een behandelingsmethode tegen de schuimvorming²⁶. Uit de proef kwam ook dat de mest door de behandeling meer stikstof vasthield, waardoor er ook minder kunstmest nodig was. Zo kwam het waterschap tot het idee om actieve kool toe te voegen als hulpstof voor mestverbetering. FrieslandCampina en Waterschap de Dommel waren al in contact via een relatiemanager.

²⁶ <https://www.dommel.nl/betere-bodem-en-glanzende-koeien>



De relatiemanager is zich bewust van de bijproducten die bij FrieslandCampina vrijkomen en heeft een goed beeld van wat er speelt bij de boeren in het Waterschap. Waterschap De Dommel benaderde FrieslandCampina of zij geïnteresseerd waren in een proef waarbij actieve kool wordt toegevoegd aan mest van een veehouder. FrieslandCampina ontkleurt lactose met actieve kool, waarna het vrij komt als afvalstroom en wordt verwerkt tot compost.

Omdat FrieslandCampina eindverantwoordelijk blijft voor de verwerking van het afvalproduct (actief kool) wilde FrieslandCampina eerst helder hebben hoe de proef er uit zou zien. De houding van het Waterschap, de positieve resultaten uit eerder onderzoek en het voordeel op de lange termijn voor FrieslandCampina, hebben geresulteerd in de deelname van FrieslandCampina aan het experiment begin 2020. Daarnaast is het voordeel op de lange termijn het reduceren van ammoniak uitstoot door melkveehouders en zal het toepassen van actieve kool als hulpstof ook leiden tot een financieel voordeel.

Het experiment

In het proces van FrieslandCampina wordt actieve kool gebruikt om de gele kleur uit zuivelproducten te verwijderen. Verzadigde filters worden uit het productieproces gehaald en de actieve kool komt vrij als restproduct. In de pilot wordt de actieve kool ingezet als hulpstof voor mestverbetering. Dit betekent dat actieve kool wordt toegevoegd en gemengd met mest in een mestkelder. In de pilot zal de mest worden toegepast op twee percelen in eigendom van een veehouder in de gemeente Leende. Op één perceel wordt het gemengde mest met actief kool uitgereden. Dit wordt vergeleken met een perceel waar onbehandelde mest wordt uitgereden. De veeboer uit Leende is geschikt voor de proef door de aanwezigheid van twee mestkelders met elk dezelfde hoeveelheid koeien en twee vergelijkbaar stukken land. Tijdens het experiment zal er monitoring plaatsvinden. Het volgende wordt gemonitord: gezondheid kalveren door dierenarts, geur door olfactorische waarneming, analyseren mestmonsters, visuele monitoring mestkelder op homogeniteit en schuimvorming, monitoren bodemkwaliteit en monitoring gewas.

Opstart

Eén van de eerste obstakels waar FrieslandCampina tegen aanliep was transport. Was er een transporteur bereid om 1.000 kilo actieve kool naar een boer te transporteren en kon de boer het afval wel innemen? Rouwmaat was al een transporteur voor FrieslandCampina en was ook bereid om afval naar een particulier te transporteren.

Er komt diverse wetgeving kijken om een experiment op locatie uit te voeren. Voor het experiment moeten een aantal regelingen getroffen worden, zodat de veehouder de actieve kool mag innemen (artikel 10.37 Wet milieubeheer), de actieve kool gemengd mag worden met mest (Meststoffenwet) en het gemengde actieve kool met mest op het land gebracht mag worden (stortverbod artikel 10.2 Wet milieubeheer). Hierbij komen verschillende partijen kijken: Omgevingsdienst Zuidoost Brabant, de gemeente Heeze-Leende, de NVWA en de gedeputeerde staten van Noord-Brabant. Via de omgevingsdienst dient er een aanvraag te worden ingediend voor proefneming, een melding en een ontheffing voor het innemen van afvalstoffen door de veehouder. Er is een meldplicht aan de gemeente Heeze-Leende.

Voor het mengen van de actieve kool met mest dient het protocol omschreven in de Meststoffen Wetgeving te worden doorlopen en worden geaccepteerd door de NVWA.



Voor het uitrijden van de gemengde mest dient een ontheffing op het stortverbod aangevraagd te worden bij gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

Voor het slagen van de pilot is het belangrijk dat de partners in de keten (Waterschap De Dommel, Rouwmaat, de veehouder, FrieslandCampina, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en de provincie Noord-Brabant) betrokken en gemotiveerd zijn. Op 6 maart 2020 is een bijeenkomst bij de veehouder georganiseerd waar de (meeste) betrokken partijen aanwezig waren. Tijdens deze bijeenkomst heeft Waterschap De Dommel duidelijk omschreven wat het doel is en wat ervoor nodig is om het experiment te kunnen uitvoeren. De meeste partijen waren enthousiast, maar nog wel huiverig tegenover de verschillende zaken die geregeld en goedgekeurd moeten worden.

Huidige situatie

Het Waterschap en FrieslandCampina trekken het project zowel organisatorisch als financieel. Het Waterschap heeft de ontheffing stortverbod aangevraagd bij de gedeputeerde staten en helpt met de (proefneming, melding) aanvragen bij de Omgevingsdienst. FrieslandCampina is bezig met het opstellen van de documenten om actieve kool te laten opnemen als hulpstof in de meststoffenwet. Binnen de Meststoffenwet is er geen ruimte voor proefneming. Door het doorlopen van het protocol en aan te tonen dat actieve kool voldoet aan onder andere: landbouwkundige waarde, geen milieu impact en andere bezwaren zoals de grootte kan het goedgekeurd worden en kan actieve kool toegevoegd worden aan de lijst hulpstoffen (Bijlage Aa Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Er wordt binnenkort gestart met de analyses die moeten worden opgenomen in het dossier.

Indien alle documenten worden goedgekeurd kan er in het najaar van 2020 gestart worden met het experiment. Hierbij zal in het najaar de mest gemengd worden met actieve kool. In het voorjaar van 2021 kan de mest vervolgens worden uitgereden over één van de twee percelen. Uiteindelijk is het doel om na een succesvolle pilot op te schalen van 1 boer naar 10, naar 100 boeren.

Vervolg traject

Belangrijk is dat er ook wordt nagedacht over het traject na het experiment. Indien het experiment van start gaat, betekent het dat actieve kool is toegevoegd aan de lijst van hulpstoffen in de meststoffenwet. Als het experiment een succes wordt, dan kan worden gekeken of de actieve kool als niet afvalstof kan worden geclassificeerd. Dan kunnen (alle) veehouders het actieve kool innemen zonder ontheffing en kan het uitgereden worden over het land zonder ontheffing. Een rechtsoordeel verkrijgen van Rijkswaterstaat over de status van het materiaal kost echter tijd waarbij in de tussentijd de werkzaamheden worden stilgelegd.

In Figuur 6.1 worden de knelpunten, belemmeringen en positieve ervaringen die tijdens dit experiment worden ervaren omschreven.

Casus actief kool als mestverbeteraar*Knelpunten & Belemmeringen*

Bij het opzetten van de proefneming zijn de volgende knelpunten ondervonden:

- Diverse wetgeving
 - o Afvalstoffenwetgeving
Veehouders zijn geen afvalwerkers en mogen daarom geen afval innemen. Voor het innemen van een afvalstof als veehouder moet een ontheffing (vergunning?) worden aangevraagd.
 - o Meststoffenwetgeving
Het toevoegen van actieve kool aan dierlijke mest is niet opgenomen in de Meststoffenwet en daardoor niet toegestaan.
 - o Dierlijke bijproductenwetgeving
De actieve kool bevat componenten uit zuivelproducten die onder de dierlijke bijproducten wetgeving vallen. De risico's die dit met zich mee kan brengen moeten beheerst zijn.
 - o Stortverbod afvalstoffenwetgeving
Het actieve kool (afvalstof) dat op het land wordt gebracht wordt gezien als afval storten en valt waarmee onder het stortverbod. Voor het aanbrengen van actieve kool als mest dient een ontheffing worden aangevraagd.
- Diverse bevoegd gezagen
 - o Een ontheffing (vergunning?) voor het innemen van een afvalstof dient te worden opgevraagd bij een omgevingsdienst.
 - o Een ontheffing stortverbod dient te worden opgevraagd bij de Provincie. En toestemming NVWA?
- Geen uniformiteit
 - o De proefneming is toegewezen aan één veehouder. Ontheffing stortverbod gaat specifiek op kadastrummer, een andere veehouder valt onder een ander kadastrummer. Hierdoor dient een andere veehouder het proces voor het aanvragen van een ontheffing stortverbod bij de Provincie weer volledig te doorlopen.
- Inspanning voor proefneming en bijbehorende risico's
 - o Afvalstoffen die vrijkomen bij processen is niet de primaire focus van FrieslandCampina. Voor het uitvoeren van experimenten wordt gezocht naar een balans tussen de hoeveelheid inspanning, de tijd die het kost en de slagingskans. In dit geval heeft de proef 3x kans om te mislukken; geen vergunningverlening Omgevingsdienst, NVWA die de hulpstof actieve kool niet goedkeurt, en de Provincie die geen ontheffing stortverbod verleent. Door de verschillende bevoegde gezagen is er meer risico dat de eindstreep niet gehaald wordt ten opzichte van 1 bevoegd gezag. Het is aannemelijk dat dit proefneming belemmerd, voor een relatief hoge inspanning is er een grote kans dat de proefneming de eindstreep niet haalt.
- Onzeker vervolgtraject
 - o Bij een geslaagd experiment is het onduidelijk of het actief kool als niet-afvalstof gezien kan worden. Ook het traject tot het verkrijgen van duidelijkheid duurt lang waarbij in de tussentijd de werkzaamheden moeten worden stilgelegd.

Positieve ervaringen

- Betrokken ketenpartners (opsomming hieronder niet volledig zichtbaar)
- Waterschap De Dommel is intrinsiek gemotiveerd en investeert veel tijd om de proef tot een succes te maken.
- Rouwmaat als transportpartner. Zonder transportpartner die bereid is om op kleine schaal afvalstoffen te leveren tegen een acceptabele prijs, was FrieslandCampina niet gestart met het experiment.

Figuur 6.1 Knelpunten, belemmeringen en positieve ervaringen experiment Actief kool als mestverbeteraar



6.2.2 Casus 2: De Green Chemistry Campus als facilitator van experimenten

Context

De Green Chemistry Campus (hierna: GCC) is een incubator voor biobased bedrijven, gevestigd in Bergen op Zoom²⁷. De GCC, met als aandeelhouders de provincie Noord-Brabant, de gemeente Bergen op Zoom en de REWIN, heeft als missie "het stimuleren, faciliteren, valideren en ondersteunen van regionale bedrijven, projecten en initiatieven met een commerciële en maatschappelijke doelstelling die leiden tot nieuwe circulaire biobased building blocks (grondstoffen) en applicaties"²⁸. Dit doet de GCC met een aantal kernactiviteiten, zoals het geven van advies aan overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven, het ontwikkelen en ondersteunen van regionale netwerken, en het aanbieden van testfaciliteiten voor uitvoering van innovaties.

De GCC beschikt over een testfaciliteit waar biobased bedrijven proeven kunnen uitvoeren, als stap in het opschalingsproces van hun innovaties. Bedrijven kunnen gebruik maken van de hier beschikbare voorzieningen en van de bestaande milieuvergunning van het terrein. Deze milieuvergunning biedt al mogelijkheden aan activiteiten met een behoorlijke milieu-impact (Cat. 5). Deze combinatie biedt bedrijven in theorie ruime mogelijkheden tot het uitvoeren van proeven. De GCC testfaciliteit trekt initiatieven met uiteenlopende technieken aan. Voorbeelden zijn bedrijven die zich richten op chemische recycling van reststromen waaronder kunststoffen en biomassa (pyrolyse), innovaties om suikers om te zetten in bioplastics, bedrijven die zoeken naar een nuttige toepassing van reststromen van plastic productie, of tests voor de toepassing van centrifuge-technieken om stromen te ontdoen van natte fracties.

Problematiek rond afvalstoffenwetgeving en emissie-eisen

Ondanks de milieuvergunning die behoorlijke milieu-impact toestaat voor de testfaciliteit, loopt men aan tegen problemen rond wetgeving. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot een afwijzing van een experiment door het bevoegd gezag en daarmee dus het niet kunnen doorgaan met initiatieven in planning. GCC noemt afvalstoffenwetgeving en emissie-eisen als de voornaamste knelpunten.

Wat betreft afvalstoffenwetgeving, draagt GCC een voorbeeld aan van een bedrijf dat voornemens was in de GCC testfaciliteit een testinstallatie voor pyrolyse op te zetten. In deze installatie zouden rubberen korrels door middel van pyrolyse worden omgezet in drie verschillende fracties (een zware fractie, een vloeistoffractie en een gasfractie). Met de tests kon dit bedrijf onder andere onderzoek doen naar de toepassing van de vrijkomende stoffen en werken aan verdere optimalisatie van de techniek. Het bevoegd gezag heeft voor dit project geen toestemming gegeven, omdat het de rubberen korrels beschouwt als afvalstof en het onder de geldende vergunning expliciet niet is toegestaan afvalstoffen te verwerken.

²⁷ <https://www.greenchemistrycampus.com/over-ons/locatie/>

²⁸ <https://www.greenchemistrycampus.com/over-ons/missie-visie/>



Het betreffende bedrijf beschouwt de korrels echter niet als afvalstof en baseert dit mede op een 'niet-afvalstof' verklaring uit 2005 van het toenmalige SenterNovem²⁹.

Het beeld van het bedrijf en die van het bevoegd gezag komen dus niet met elkaar overeen. GCC geeft aan vaker tegen dit probleem aan te lopen. Zo loopt er momenteel (oktober 2020) een traject waarbij een ander initiatief - een bedrijf dat biomassa omzet door middel van pyrolyse - niet kan starten, tenzij aangetoond kan worden dat de inputstromen geen afvalstof zijn. Het is in de praktijk echter lastig om aan te tonen dat een stof *geen* afvalstof is, aldus GCC.

Een ander knelpunt heeft te maken met emissie-eisen die gesteld worden aan projecten. Hierin zijn het niet de eisen zelf die het probleem vormen, maar met name het feit dat initiatieven op voorhand moeten aantonen met welke emissie-niveaus gewerkt gaat worden - bijvoorbeeld door middel van een door het bevoegd gezag uitgevraagd emissie-meetplan. Dit werkt belemmerend. Immers, de kern van veel experimenten op de GCC is dat het om innovatie gaat waarbij gevarieerd wordt om technieken te bewijzen en/of te optimaliseren en dat daardoor emissie-niveaus niet op voorhand vast te stellen zijn.

Oplossingen en toekomstige ontwikkelingen

GCC geeft aan behoefte te hebben aan duidelijkere en beter voorspelbare richtlijnen, bijvoorbeeld op basis waarvan omgevingsdiensten toetsen of een stroom een afvalstof is of niet. Dit zou onzekerheid wegnemen voor bedrijven en partijen als GCC, de mogelijkheden tot het uitvoeren van experimenteren vergroten, en daarmee ten goede komen aan de ontwikkeling van nieuwe innovaties.

Ook noemt GCC de herziening van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (van kracht in Nederland sinds juli 2020) als welkome (mogelijke) oplossing. In deze herziening zijn de einde-afvalcriteria gewijzigd, waardoor de afvalstoffen eerder aangemerkt kunnen worden als zijnde geen afval: in de huidige Kaderrichtlijn kan een einde-afval-status alleen verkregen worden indien de stof gebruikelijk voor specifieke doelen wordt toegepast. In de herziening hoeft toepassing voor specifieke doelen niet meer 'gebruikelijk' te zijn. GCC: 'Voor de GCC opent dat de mogelijkheden dat speciaal voor pilotprojecten stoffen geclassificeerd kunnen worden als zijnde geen afval. Het is niet meer nodig dat die specifieke stoffen ook nog een andere 'meer gebruikelijke' toepassing moeten hebben.' Kanttekening is echter dat de herziening niet van toepassing is op de huidige milieuvergunning en dat GCC hier pas van kan profiteren, nadat een nieuwe vergunning is aangevraagd en toegewezen. GCC geeft aan dat het verkrijgen van een nieuwe vergunning in de regel echter een lange periode in beslag neemt.

²⁹ SenterNovem is in 2010 opgegaan in het uitvoeringsagentschap Agentschap NL van het Ministerie van EZK. Agentschap NL is in 2014 gefuseerd met Dienst Regelingen tot de huidige Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Casus Green Chemistry Campus

Knelpunten & Belemmeringen

Bij het faciliteren van experimenten in de testfaciliteit, ondervindt GCC de volgende knelpunten:

- Diverse wet- en regelgeving
 - o Afvalstoffenwetgeving
Bedrijven mogen in experimenten op de GCC geen afvalstoffen verwerken. Dit zorgt voor problemen, omdat de biobased technieken waarmee GCC klanten werken, bij uitstek technieken zijn waarin gewerkt wordt met afvalstoffen.
 - o Emissie-eisen
Er wordt van bedrijven verlangd om bij aanvraag van een experiment aan te tonen wat de emissie-niveaus gaan zijn tijdens het experiment en uit te leggen hoe dit gemeten gaat worden (emissie-meetplan). Klanten van de GCC ervaren dit in sommige gevallen als belemmerend, omdat onderdeel van experimenteren kan zijn dat er gevarieerd wordt binnen experimenten om te komen tot optimalisatie van technieken. Hierdoor zijn exacte emissie-niveaus lastig te voorspellen.
- Onduidelijke kaders en richtlijnen
 - o Uit de voorbeelden die de GCC noemt, blijkt dat niet bij alle partijen duidelijk is wat de kaders en richtlijnen zijn op basis waarvan een experiment wordt goedgekeurd.
- Lange loopduur vergunningaanvragen
 - o Het verkrijgen van een nieuwe milieuvergunning is een relatief langdurend proces

Positieve ervaringen

- Herziening kaderrichtlijn afvalstoffen
 - o GCC geeft aan blij te zijn met de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, die een oplossing kan zijn voor het knelpunt rondom de afvalstoffenwetgeving.

Figuur 6.2 Knelpunten, belemmeringen en positieve ervaringen casus GCC

7 Duiding, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staat de duiding die we geven aan de belemmeringen en geven we de conclusies en aanbevelingen van deze verkenning. Eerst wordt aandacht besteed aan enkele algemene onderwerpen. Dit zijn de definitie van experimenteren voor de circulaire economie (paragraaf 7.1), en we beschrijven de afweging tussen experimenteren voor de circulaire economie en 'gewoon' experimenteren (paragraaf 7.2). Daarna worden de verzamelde belemmeringen samengevat, gevolgd door een duiding en, waar nodig en mogelijk, een of meer oplossingen.

7.1 Conclusie definitie experimenteren voor circulaire economie

Aan de hand van de literatuurstudie en hetgeen is ingebracht tijdens de werksessies is een definitie van experimenteerruimte voor een circulaire economie tot stand gekomen. Deze definitie staat in paragraaf 2.4.1. Omdat deze definitie op zichzelf onvoldoende duidelijkheid biedt (tenzij gekozen wordt voor een heel lange definitie) is aan de definitie een opsomming toegevoegd van kenmerken die een experiment voor een circulaire economie zou moeten hebben. Vanzelfsprekend hoeft (en kan) een experiment niet aan alle kenmerken voldoen.



De experimenten waar dit onderzoek over gaat hebben altijd betrekking op afvalstoffen en een zodanig beheer daarvan dat tot het veilig sluiten van de grondstoffen kringloop wordt gekomen.

7.2 Experimenteren voor de circulaire economie of gewoon experimenteren?

Dit onderzoek ziet op de verkenning van de mogelijkheden om experimenteren voor een circulaire economie te vereenvoudigen en te stimuleren. Hiervoor werken we twee oplossingsrichtingen uit in de volgende paragrafen. Het gaat om de mogelijkheid om zonder vergunning, maar wel onder voorwaarden, proefnemingen uit te voeren, en om het creëren van de mogelijkheid om de activiteit, na een geslaagd experiment, wederom onder voorwaarden, te mogen voortzetten totdat de vergunning in werking is getreden.

De wens van de opdrachtgever is om deze oplossingen te koppelen aan hun bijdrage voor de circulaire economie. Met andere woorden: experimenten mogen uitsluitend worden gestimuleerd als bij uitrollen van de proefnemingsactiviteit naar de reguliere bedrijfsvoering *waarschijnlijk* een bijdrage wordt geleverd aan de transitie naar een circulaire economie. Dat moet, blijkens het proefnemingsplan ook het doel of een van de doelen zijn van de proefneming.

Om gebruik te kunnen maken van de overbruggingsperiode zonder vergunning dient (uit de uitkomsten en rapportage van de proef) *vast te staan* dat de activiteit een bijdrage levert aan die transitie.

Ten aanzien van bovengenoemde koppeling is het van belang de onderwerpen in de volgende subparagrafen voor ogen te houden:

7.2.1 Aansluiting bij Omgevingswet, waarin Circulaire Economie niet benoemd is

Het ligt voor de hand de proefnemingsbepaling op te nemen in het stelsel van de Omgevingswet. Omdat de vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten is vastgelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving, ligt het voor de hand in die AMvB een uitzondering op die vergunningplicht op te nemen voor bepaalde proefnemingen en de overgangperiode. De reikwijdte en het toetsingskader van de Omgevingswet hebben betrekking op de fysieke leefomgeving. Wat daar in ieder geval onder moet worden verstaan, staat in artikel 1.2 van de Omgevingswet:

AFD. 1.2 TOEPASSINGSGEBIED EN DOELEN

Artikel 1.2 (fysieke leefomgeving)

1. Deze wet gaat over:

- a. de fysieke leefomgeving, en
- b. activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

2. De fysieke leefomgeving omvat in ieder geval:

- a. bouwwerken,
- b. infrastructuur,
- c. watersystemen,
- d. water,



- e. bodem,*
- f. lucht,*
- g. landschappen,*
- h. natuur,*
- i. cultureel erfgoed,*
- j. werelderfgoed.*

3. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden in ieder geval aangemerkt gevolgen die kunnen voortvloeien uit:

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

4. Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Het begrip circulaire economie wordt niet genoemd in de wet. De onderdelen van de begrippen *circulaire economie* en *fysieke leefomgeving* overlappen elkaar deels en vullen elkaar deels aan.

Onderzocht moet worden in hoeverre de Omgevingswet voldoende basis is voor een experimenteerartikel met als doel het bevorderen van de circulaire economie in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De bepalingen over de milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet bieden meer ruimte om die activiteiten te toetsen aan hun bijdrage aan de circulaire economie. In artikel 4.22 staat namelijk:

Artikel 4.22 Omgevingswet

1. (rijksregels milieubelastende activiteiten)

De in artikel 4.3 bedoelde regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:

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

2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,*
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,*
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,*
- d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,*



- e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,*
- f. energie doelmatig wordt gebruikt,*
- g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,*
- h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.*

Hoewel het begrip circulaire economie niet wordt genoemd, bevat artikel 4.22 daarvan wel een aantal onderdelen. Ook hier duiden de woorden 'in ieder geval' in het tweede lid van artikel 4.22 erop dat ook andere elementen kunnen worden meegenomen die onder 'het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu...' vallen. In ieder geval moet worden bekeken hoe in een proefnemingsbepaling het best kan worden aangesloten bij de terminologie van de Omgevingswet.

7.2.2 Toetsing bij voorkeur in de keten en niet op een locatie

Een toetsing van een activiteit aan de bijdrage ervan aan de circulaire economie heeft bij voorkeur betrekking op een toetsing 'in de keten'. Een dergelijke toetsing houdt onder andere in dat bij de beoordeling van een activiteit ook wordt gekeken naar de gevolgen van het gebruik van een materiaal of product in een volgende levensfase of in het afvalstadium. Een dergelijke toetsing past niet in het stelsel van de Omgevingswet. Daar wordt -een uitzondering geldt voor de toetsing of sprake is van doelmatig afvalbeheer- uitsluitend gekeken naar de gevolgen die aan de milieubelastende activiteit (of een andere activiteit of project) zijn toe te rekenen. Dit zijn uitsluitend de directe gevolgen vanaf de locatie waar de milieubelastende activiteit wordt uitgevoerd op de omgeving. Een toetsing van het experiment op de gevolgen in de keten is op dit moment niet mogelijk. Het is van belang dat we ons dat realiseren.

7.2.3 Voorwaarden stellen brengt extra werk met zich mee

Als uitsluitend experimenten worden gestimuleerd die bijdragen aan de circulaire economie, moet ook worden beoordeeld of dat daadwerkelijk het geval kan zijn. Dit brengt zowel voor de aanvrager als voor de beoordelaar extra werk met zich mee, vooral in die gevallen dat dit niet eenvoudig is aan te tonen. Alle partijen die willen experimenteren klagen al over vertraging en lange doorlooptijden. Extra werkzaamheden aan de procedure koppelen om te toetsen op het doel van het experiment zal dit niet verbeteren. Een oplossing zou kunnen zijn de toets of een experiment kan worden toegestaan eenvoudig te houden: indien het doel van het experiment is om (ook) een bedrage te leveren aan de transitie naar een circulaire economie en dat volgens de beoordelaar niet onaannemelijk is, wordt het experiment (onder voorwaarden) toegestaan.

7.2.4 Voorwaarden introduceren betekent ook het introduceren van een beperking

Door experimenteren alleen voor de circulaire economie toe te staan worden experimenten die bijdragen aan andere belangrijke ontwikkelopgaven in Nederland mogelijk geblokkeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor experimenten die uitsluitend tot minder emissies leiden en geen bijdrage leveren aan het in cirkels houden van materialen.



Denk aan een experiment ter verspreiding van stank- of geluidoverlast door een proef te nemen met bepaalde maatregelen of voorzieningen die op grond van de vergunning niet zijn toegestaan. Dit pleit ervoor om alle experimenten die bijdragen aan de in artikel 4.22 Omgevingswet (zie hiervoor) genoemde doelen, in die zin dat een verbetering is te verwachten op de genoemde aspecten, te stimuleren.

Daar staat tegenover dat door het vereisen van een specifiek doel van een experiment, in dit geval het bijdragen aan de circulaire economie de volgende twee positieve bijdragen worden verkregen:

- Door eisen te stellen aan het doel van het experiment en daar op te toetsen worden initiatieven die overduidelijk niet bijdragen aan de circulaire economie al direct bij het begin tegen gehouden. Dat wil zeggen, dergelijke experimenten worden niet gestimuleerd, het is natuurlijk altijd mogelijk om toestemming te verkrijgen via de wegen die nu ook beschikbaar zijn. Daardoor wordt voorkomen dat we verder af komen van de door ons gewenste circulaire economie
- Door expliciet op te nemen dat experimenten alleen met als doel het dichterbij brengen van de circulaire economie toe te staan wordt er een focus aangebracht op circulaire initiatieven. Dit zorgt er voor dat de ontwikkelkracht van bedrijven gefocust wordt op circulaire economie

7.3 CE-beleid ontbreekt of is onvoldoende aanwezig

Het ontbreken van uitgewerkt circulaire economiebeleid op het niveau van een gemeente of provincie wordt door stakeholders aangevoerd als belemmering om te kunnen experimenteren voor de circulaire economie.

7.3.1 Duiding

Een meer uitgewerkt CE-beleid kan inderdaad meer richting geven aan besluiten over het toestaan van experimenten. Een vergunningverlener of handhaver kan steun ontlenen aan een goed uitgewerkt CE-beleid op gemeentelijk of provinciaal niveau.

7.3.2 Oplossing

Om deze belemmering weg te nemen zullen decentrale overheden een circulair economiebeleid moeten opstellen of verder uitwerken. Het ministerie zou het betrokken bestuursorgaan daarop kunnen wijzen en de daarbij de aanbeveling te doen om in dat beleid ook aandacht te besteden aan experimenteren voor de circulaire economie. Het is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden om dit op te pakken.

In 2019 is de Handreiking 'Making the Circular Economy work' opgesteld. De Handreiking is het resultaat van een internationale samenwerking tussen landen opgesteld door Make it Work project en het IMPEL-netwerk. Deze handreiking kan overheidsorganen (als omgevingsdiensten, provincies en gemeenten) helpen bij het vertalen van hun circulaire ambities naar praktijk.



Als helder is welke circulaire ambities er zijn en over hoe experimenteren een rol kan spelen in het bereiken van deze ambities dan hebben ambtenaren meer houvast bij het nemen van beslissingen over experimenteren. Deze handreiking zou nogmaals onder de aandacht kunnen worden gebracht bij gemeenten en provincies.

7.4 Meerdere wetgevingsstelsels en verschillend bevoegd gezag

Stakeholders geven aan dat wanneer er meer wetgevingsstelsels betrokken zijn en daarmee meer bevoegd gezag, de processen tot het toestaan van een experiment stroperiger verlopen.

7.4.1 Duiding

Bij een experiment komt het geregeld voor dat er regels gelden vanuit verschillende invalshoeken, waarvoor meerder bevoegd gezag verantwoordelijk is. Denk hierbij aan experimenten waarbij afvalwetgeving, mestwetgeving en dierlijke bijproducten wetgeving naast elkaar gelden. Deze wetgevingsstelsels moeten allemaal voldoende experimenteerruimte omvatten anders wordt het experiment geblokkeerd. En zelfs als de wetgevingsstelsels voldoende experimenteerruimte bieden dan moeten alle bevoegd gezagen ook nog toestaan dat deze ruimte wordt gebruikt en het eens worden over de voorwaarden waaronder experimenteren kan worden toegestaan. Om dit soort experimenten zo vlot mogelijk van start te laten gaan is het van belang dat zo snel mogelijk bekend is welke regels van toepassing zijn en tot welke bevoegd gezag een initiatiefnemer zich moet wenden. Vervolgens moet er goed projectmanagement plaatsvinden waardoor het bevoegd gezag ieder onafhankelijk, maar zeker ook in samenwerking, tot een goede afweging kunnen komen. De vraag hierbij is wie er verantwoordelijk is voor de onderlinge afstemming met de verschillende bevoegd gezag. Deze verantwoordelijkheid voor projectmanagement is niet vastgelegd in de wet en er zijn geen vaste procedures voor, dus de verantwoordelijkheid voor het proces wordt nu niet standaard opgepakt aan overheidszijde. De kennis, kunde en de beschikbare financiën van de van de initiatiefnemers varieert sterk. Er zijn partijen die de kennis en kunde in huis hebben, of in kunnen huren, om een dergelijk traject zo soepel mogelijk te laten verlopen. Er zijn echter ook partijen, met name kleinere partijen, die niet in staat zijn om een dergelijk traject te financieren en coördineren. Hierdoor komt het experiment traag of in het geheel niet van de grond.

7.4.2 Oplossingsrichtingen

De vraag ligt dan voor of het de overheid hier een rol in zou moeten spelen. In principe is het de verantwoordelijkheid van een initiatiefnemer om te voldoen aan de wet, en dus om de juiste toestemmingen (vergunningen, ontheffingen) te verkrijgen voor het experiment. Nu dit in de praktijk een belemmering blijkt te zijn verloopt de transitie naar een circulaire economie hierdoor mogelijk minder snel dan gewenst. Vanuit haar wens om de circulaire economie verder te brengen zou de (Rijks)overheid hierin een rol kunnen spelen. Oplossingen waaraan kan worden gedacht zijn:

- Een handreiking schrijven over experimenteren voor overheden hoe om kan worden gegaan met aanvragen voor het uitvoeren van experimenten, inclusief voorbeelden en deze publiceren op de InfoMil website, of haar opvolger onder de Omgevingswet



- Een handreiking schrijven voor bedrijven die willen experimenteren, en die vrij beschikbaar maken, bijvoorbeeld via de website van RVO of via de Higherlevel-site van de Kamer van koophandel; een onderdeel van een dergelijke handreiking kan bestaan uit eenvoudige beslisbomen (is sprake van X, zo ja, dan is wetgeving W van toepassing en moet u zich wenden tot bestuursorgaan Y)
- Op websites van bestuursorganen en hun uitvoeringsorganisaties een apart deel inrichten over experimenten, zodat belanghebbenden direct op de juiste plek terecht komen
- Sommige bestuursorganen werken met zgn. regisseurs die uitzoeken waar bedrijven rekening mee moeten houden als ze iets willen ondernemen. Dit kan van alles zijn: bouw, vestiging van een bedrijf). Wellicht kan een dergelijke opzet ook werken voor (ingewikkelde) proefnemingen
- Vouchers voor gratis advies uitgeven zodat (kleine) ondernemers op weg kunnen worden geholpen door adviseurs die inzicht hebben in de interactie tussen de verschillende wetgevingsstelsels

7.5 Innovaties lopen vooruit op de wetgeving

Volgens stakeholders loopt de wet altijd achter bij experimenten omdat innovaties nou eenmaal nieuw zijn en wetgeving altijd pas wordt gemaakt nadat iets is ontwikkeld. Als er dus geen expliciete experimenteerruimte is gecreëerd in de wet dan blijft het moeilijk om experimenten uit te voeren.

7.5.1 Duiding

In hoofdstuk 4 over de experimenteerwetgeving en -beleid is duidelijk gemaakt dat geen of niet eenvoudig experimenten plaats kunnen vinden zonder dat daarvoor expliciet in de wet ruimte voor is gemaakt. Er zijn mogelijkheden voor experimenten binnen de algemene regels, binnen vergunningen, en binnen wetgeving (bijvoorbeeld via ontheffingen). Deze ruimte is niet expliciet gemaakt voor experimenten. Alle onderzoeken wijzen uit dat deze ruimte niet altijd ruim genoeg is voor het uitvoeren van de gewenste experimenten. Vooral bij activiteiten die afwijken van de bestaande activiteiten (lees: die een inrichting betreffen die in een andere categorie van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht valt) is de ruimte beperkt. Dit is in ieder geval zo, als het gaat om het verwerken van afvalstoffen waar dit eerder niet het geval was.

7.5.2 Oplossingen

De oplossingen voor dit probleem ligt in het creëren van meer wettelijke experimenteerruimte. Hieronder zijn daarvoor enkele mogelijkheden daartoe benoemd.

- Een logische plek om de experimenteerruimte uit te breiden zou in het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer zijn (straks Besluit activiteiten leefomgeving). Het proefnemingsvoorschrift dat nu in vergunningen voor afvalverwerkende bedrijven wordt opgenomen zou kunnen worden omschreven tot algemene regel onder het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het Bal wijst eerst milieubelastende activiteiten aan en vervolgens wordt gesteld in welke gevallen een melding moet worden gedaan en in welke gevallen een vergunningplicht geldt



Het experimenteervoorschrift zou een algemene regel kunnen worden in de vorm van een uitzondering voor experimenten op de vergunningplicht. Onder specifieke voorwaarden zou een proef kunnen worden toegestaan.

Onderdelen van de proefnemingsbepalingen moeten zijn:

- Het doel van het experiment (de initiatiefnemer moet aangegeven waarom de activiteit waarvoor een proefneming wordt uitgevoerd, indien regulier uitgevoerd, waarschijnlijk zal bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie)
- Tijdsduur (aan te geven door de initiatiefnemer, aan een maximum te verbinden door het bestuursorgaan)
- Monitoring en (tussentijdse) rapportage. Denk hierbij in elk geval aan (wijzigingen in) emissies en bijdrage aan de circulaire economie, maar er kunnen ook andere zaken interessant zijn, zoals het aantal storingen
- Voor niet-afvalverwerkende bedrijven zou een proefnemingsvoorschrift kunnen worden opgenomen voor het mogen inzetten van afvalstoffen in plaats van vergelijkbaar primair materiaal in een productieproces³⁰
- Naast de Nederlandse wetgeving is er ook direct werkende Europese wetgeving. Ook in die wetgeving kan het zijn dat er geen experimenteerruimte is opgenomen. De Nederlandse inbreng in Europa kan hier de aandacht op vestigen bij alle nieuwe en herziene wetgeving. Op dit moment wordt de RIE herzien. Daarbij zou aandacht kunnen worden gevraagd voor experimenteerruimte
- Een andere oplossing voor het verruimen van de experimenteerruimte is om bij elke wet een check uit te voeren of er is overwogen om een experimenteermogelijkheid in te bouwen, en als dat niet is gedaan die overweging te maken. Hoewel we daar geen onderzoek naar hebben gedaan kunnen we ons voorstellen dat meer flexibiliteit ook gewenst is op andere gebieden dan de milieu en ruimtelijke ordeningswetgeving. Het standaard overwegen of experimenteerruimte ingebouwd moet worden zou opgenomen kunnen worden in de Aanwijzingen voor de Regelgeving
- Tenslotte kan het ministerie, net als nu in LAP3 gebeurt, bestuursorganen (blijven) adviseren meer experimenteerruimte voor circulaire initiatieven in de vergunning op te nemen en proefnemingen die een bijdrage aan de transitie naar een circulaire economie kunnen leveren welwillend te beschouwen. Daarvoor zijn verschillende vormen denkbaar, zoals via de begeleidingscommissie LAP, voorlichtingsbijeenkomsten of een circulaire 'Experimenteren'

³⁰ Het bestemmingsplan of omgevingsplan kan in sommige gevallen een belemmering zijn voor de acceptatie van afvalstoffen



7.6 Belemmeringen door minimumstandaarden LAP3 bij het gevolg geven aan een experiment

Stakeholders geven aan dat de minimumstandaard een belemmering is om te experimenteren en om de activiteiten uit te rollen.

7.6.1 Duiding

Het LAP belemmert het doen van experimenten niet, zelfs niet als die afwijken van de minimum- standaard. Daarbij worden vooral experimenten gestimuleerd die bijdragen aan de circulaire economie. Bij het uitrollen van de activiteiten zal inderdaad moeten worden getoetst of wordt voldaan aan het LAP. Het LAP kent de mogelijkheid om af te wijken van de minimumstandaard. Het experiment zal moeten uitwijzen of de activiteit gelijk of beter scoort dan de minimumstandaard of dat er aanleiding is om de afwijkingsprocedure te volgen.

De belemmering die door enkele geïnterviewden is opgeworpen bestaat voor de experimenteerfase in ieder geval niet.

7.7 Ontbreken van een mogelijkheid om te experimenteren onder het activiteitenbesluit

Stakeholders geven aan dat voor veel experimenten een vergunning moet worden aangevraagd omdat onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer geen mogelijkheid bestaat om te experimenteren.

7.7.1 Duiding

Het staat eenieder vrij om binnen de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer experimenten uit te voeren (na het doen van een melding). Deze experimenteerruimte is echter beperkt tot die activiteiten waarvoor algemene regels gelden en (naar verwachting) aan de eisen ter bescherming van het milieu kan worden voldaan. Wanneer meer ruimte nodig is dan zal een omgevingsvergunning milieu moeten aangevraagd. Het opstellen van een aanvraag (bij afvalverwerking moet daarbij vooraf vaak een m.e.r.-beoordeling worden gedaan) brengt hoge kosten met zich. De procedure duurt daarbij zo lang (wettelijke termijn is zes maanden vanaf indiening van de aanvraag) dat experimenten hierdoor vaak niet door tot ontwikkeling komen. Meer experimenteerruimte opnemen in de algemene regels van het Activiteitenbesluit (onder de omgevingswet in het Besluit activiteiten leefomgeving) zou een oplossing kunnen zijn voor (circulaire) initiatieven.

7.7.2 Oplossingen

De invulling van een of meer experimenteerbepalingen is beschreven in paragraaf 7.4.2.



7.8 Een bedrijf wil experimenteren met afvalstof als grondstof maar heeft hiervoor niet de juiste vergunning

Bedrijven die geen afvalstoffen vergunning hebben mogen geen afvalstoffen ontvangen, ook niet voor experimenten.

7.8.1 Duiding

Deze belemmering is gebaseerd op feiten. Een bedrijf dat afvalstoffen wil gebruiken in haar productieproces maar daar niet voor vergund is mag niet zomaar afvalstoffen ontvangen en verwerken in een experiment. Naast de wetgeving over afvalstoffen kan ook het bestemmingsplan een hindernis zijn. In artikel 10.37 staat bovendien dat het verboden is om bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen af te geven aan een persoon die geen omgevingsvergunning heeft waarin het ontvangen van afvalstoffen is geregeld of afvalstoffen mag ontvangen op grond van algemene regels op grond van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer³¹. Het is wel mogelijk dat gedeputeerde staten ontheffing verlenen van dit verbod.

7.8.2 Oplossing

Ook hier is de oplossing te vinden in het opnemen van een proefnemingsvoorschrift in het Besluit activiteiten leefomgeving. Op het moment dat het proefnemingsvoorschrift in algemene regels is opgenomen en een bedrijf heeft de proefneming geregeld met het bevoegd gezag (goedkeuring proefnemingsplan), dan speelt het afgifteverbod geen rol meer.

7.9 Behalen van de einde afvalstatus is een langdurig en onzeker traject

Omdat het lastig is om te experimenteren met afvalstoffen wordt door de initiatiefnemer wel geprobeerd om een materiaal als einde-afval aan te merken. Het is niet eenvoudig om helderheid te krijgen over de afval of niet-afvalstatus.

7.9.1 Duiding

In Nederland is het zo geregeld dat de houder van een materiaal zelf moet bepalen of het materiaal een afvalstof is of niet. De betrokken bestuursorganen kunnen wel helpen om over de status van een materiaal (afval of niet?) helderheid te krijgen. Voor meer uitleg hierover verwijzen we naar de verkenning "Instrumenten afvalstof of product"³².

7.9.2 Oplossing

In de rapportage over de Verkenning Instrumenten afvalstof of product worden oplossingen verder uitgewerkt.

³¹ Er zijn in artikel 10.37 nog andere personen benoemd waar afvalstoffen aan mogen worden afgegeven, maar die zijn niet relevant voor dit geval

³² Verkenning Instrumenten afval of product, Tauw en Rebel, 8 oktober 2020



7.10 Verplicht voorgeschreven technologie voorkomt experimenten

Geïnterviewden geven aan dat voorgeschreven verwerkingstechniek ervoor zorgt dat experimenten met andere verwerkingstechnieken niet mogelijk zijn. Zo is er niet de mogelijkheid om voedsel- en drankresten uit het vliegtuig te vergisten.

7.10.1 Duiding

Het is juist dat afvalstoffen die dierlijke bijproducten bevatten die afkomstig zijn van internationaal transport op vaar- en vliegtuigen alleen mag worden vernietigd volgens de dierlijke bijproducten wetgeving. Deze direct werkende Europese wetgeving is er opgericht om gevaren van dierlijke bijproducten te beperken.

7.10.2 Oplossing

Deze belemmering is weloverwogen opgenomen in de verordening. De dierlijke bijproductenwetgeving zorgt voor bescherming van dierlijke en menselijke gezondheid. Er zou in samenwerking met het Ministerie van LNV, een traject opgestart kunnen worden waarbij wordt onderzocht of door te vergisten ook alle gevaarlijke bestanddelen (pathogenen, zoals prionen, virussen en micro-organismen) worden gedood. Dit is alleen zinvol indien er in de maatschappij een zodanig groot probleem bestaat dat een oplossing wenselijk is. Op basis van dit onderzoek kan dit niet worden vastgesteld. Als met het onderzoek is bewezen dat met de vergistingstechniek geen pathogenen vrij komen, dan zou de vergistingstechniek in de dierlijke bijproductenwetgeving kunnen worden opgenomen. Er moet dan rekening worden gehouden met een langdurig traject.

7.11 Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over ruimte om te experimenteren

Door geïnterviewden wordt gemeld dat bij bevoegd gezag/omgevingsdiensten een kennisverschil aanwezig is met betrekking tot experimenteerruimte binnen de wetgeving. Daardoor worden experimenten bij het ene bevoegd gezag wel toegestaan en bij het andere bevoegd gezag niet. Daarnaast is er geen uitwisseling van kennis tussen bevoegd gezag/omgevingsdiensten.

7.11.1 Duiding

Vergunningverleners weten niet altijd welke mogelijkheden er zijn om een experiment te vergunnen of anderszins mogelijk te maken. De kennis en informatie die vaak wel aanwezig is, is niet toegankelijk voor degene die de beoordeling moet doen (meestal omgevingsdienst). Er zijn geen lijnen waarlangs de kennis makkelijk opgehaald kan worden.

Er is voor zover bekend geen centraal geregeld overleg over experimenteerruimte voor bevoegd gezag. De website InfoMil, waar bevoegd gezag informatie over verschillende milieuonderwerpen kan lezen heeft weinig informatie over experimenteren. Er is alleen informatie te vinden over experimenteren in relatie tot de Crisis- en herstelwet.

Dat er onvoldoende kennis wordt gedeeld tussen het bevoegd gezag werd ook omschreven door de KAFKA Brigade als knelpunt³³.

³³ Zie *Bureaucratische belemmeringen voor Groene Groei, Kafkabrigade en ISDuurzaam, juli 2016*



Naast de acute wens om te experimenteren wordt er ook niet altijd vooruit gekeken naar de mogelijkheden om in de toekomst te kunnen experimenteren. Vooral bij vergunningaanvraag en -verlening kan ruimte worden geschapen om in de toekomst experimenten uit te kunnen voeren. Door gebrek aan kennis of aandacht hiervoor, zowel bij initiatiefnemers als bij vergunningverleners gebeurt dit nu nog niet altijd.

7.11.2 Oplossing

Om dit kennistekort aan te pakken zijn de volgende acties denkbaar.

- Organiseer dat vergunningverleners op de hoogte zijn van de wettelijke mogelijkheden tot het toestaan van experimenten. Over dit onderwerp zou bijvoorbeeld informatie beschikbaar kunnen worden gesteld via de website van InfoMil (of de opvolger daarvan) en op websites van de omgevingsdiensten. Hoofdstuk 4 van deze verkenning kan hierbij als basis worden gebruikt
- Stel bij iedere omgevingsdienst een coördinator experimenteren aan en zorg dat deze specialisten in een netwerk gebruik kunnen maken van elkaars kennis. Dit zou bijvoorbeeld via Omgevingsdienst NL kunnen worden georganiseerd. Deze coördinator moet zowel intern als extern makkelijk te vinden zijn voor iedereen. Dit kan bijvoorbeeld door zijn of haar contactgegevens via de website bekend te maken. Deze coördinator kan onder de aandacht brengen dat een experimenteervoorschrift tot de mogelijkheden behoort

7.12 Onvoldoende kennis en kennisdeling bij bevoegd gezag over de techniek en de inhoud van experimenten

Bedrijven geven aan dat het bevoegd gezag te weinig afweten van de technische aspecten van een proefneming om te kunnen bepalen of een experiment risico's met zich mee brengt.

7.12.1 Duiding

De onderzoekers hebben dezelfde ervaring bij het aanvragen van vergunningen, met name bij nieuwe technieken. Het is ook niet verwonderlijk dat een bevoegd gezag (of de omgevingsdienst) een kennisachterstand heeft ten opzichte van het bedrijf dat een experiment wil doen. Vaak zijn de bedrijven al geruime tijd bezig met het ontwikkelen en voorbereiden van een experiment. Daarnaast is de techniek vaak nieuw. Het kost tijd voordat een bevoegd gezag op voldoende niveau is om goed te kunnen oordelen over een experiment (met een nieuwe techniek). Dit uit zich in vertraging bij het afgeven van toestemming voor het uitvoeren van een experiment.

7.12.2 Oplossing

Een oplossing voor dit probleem kan zijn dat ambtenaren bij het bevoegd gezag beter worden opgeleid, of dat meer kennis wordt gedeeld tussen het verschillende bevoegd gezag. Omgevingsdiensten en de vereniging Omgevingsdienst NL zouden hier een belangrijke rol in kunnen spelen.



7.13 Stakeholder readiness (onderscheid tussen grote en kleine bedrijven)

Omgevingsdiensten geven aan dat bedrijven na de proefnemingsperiode niet voldoende zijn voorbereid op het traject na de proefneming.

7.13.1 Duiding

Vooraf bij kleinere bedrijven ontbreekt de kennis van de te doorlopen procedures na het experiment. Bij grotere organisaties is in de regel meer kennis aanwezig of zijn er meer mogelijkheden om de juiste kennis in te huren.

7.13.2 Oplossing

- Als een initiatiefnemer aanklopt bij een bevoegd gezag met plannen om te experimenteren dan kan een bevoegd gezag duidelijk maken welke procedures moeten worden doorlopen. Ook de procedures die horen bij het mogen uitrollen van het experiment
- Maak informatie of handreikingen over experimenteren ook beschikbaar via ondernemersplein of via de website van RVO/forum.higherlevel.nl
- In een handreiking kan komen te staan met welke overheidsinstellingen je contact op moet nemen als je bepaalde experimenten wilt uitvoeren
- Vouchers voor gratis advies uitgeven zodat (kleine) ondernemers op weg kunnen worden geholpen door adviseurs die inzicht hebben in de stappen die genomen moeten worden voordat een experiment kan worden uitgevoerd en hoe daarna opgeschaald moet worden
- Een bepaling in het Besluit activiteiten leefomgeving dat voorzetting van een activiteit na een geslaagde proef mogelijk maakt (zie paragraaf 7.7) kan helpen in die gevallen dat tijdens de proefneming vast is komen te staan dat de activiteit bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie dan wel aan de doelstellingen van de Omgevingswet (artikel 1.2) en/of reikwijdte van de toetsing van milieubelastende activiteiten zoals in artikel 4.22

7.14 Uitvoeringsorganisaties worden te laat betrokken

Overheidsorganisaties geven aan dat zij bij het opstarten van een proefneming of experiment in bepaalde gevallen te laat worden betrokken.

7.14.1 Duiding

Er kunnen veel oorzaken ten grondslag liggen aan het laat aan laten haken van uitvoeringsorganisaties. Deze organisatorische strubbelingen die dit oplevert vloeien voort uit het gebrek aan kennis van procedures en vereiste vergunningen. Zie daarvoor ook de voorgaande paragraaf.

7.14.2 Oplossing

De oplossingen in de voorgaande paragraaf zijn ook van toepassing op deze belemmering.



7.15 Betrokkenheid meerdere overheidsorganisaties

Er zijn bij een experiment mogelijk meerdere overheidsinstanties van verschillende bestuurslagen (Rijk, provincie, gemeente) betrokken die van invloed zijn op het experiment. Daarnaast oordelen verschillende afdelingen binnen één organisatie soms verschillend. Betrokkenen geven aan het moeilijk te vinden om ideeën/initiatieven op de meerdere niveaus en bij ambtenaren van verschillende afdelingen doorheen te krijgen. Zo kan een door Rijkswaterstaat geaccepteerde toepassing van afvalstoffen of secundair materiaal bij andere overheden niet doorgevoerd worden en kan de ambtenaar die gaat over het milieudeel van het experiment iets anders vinden dan de ambtenaar over het natuurdeel van het experiment.

7.15.1 Duiding

Het lijkt er op dat de overheidsinstanties in deze ervaren belemmering niet moeten worden gezien als bevoegd gezag, maar vooral als klant of zelfs als launching customer. Het is voor een initiatiefnemer natuurlijk altijd lastig om een nieuw product op de markt te brengen. De gelaagdheid van de overheid maakt dit extra moeilijk.

7.15.2 Oplossing

Er zijn verschillende mogelijkheden om innovaties te ondersteunen die via RVO kunnen worden aangevraagd. RVO heeft ook een uitgebreid netwerk om innovatieve bedrijven verder te helpen.

7.16 Het verkrijgen van ontheffingen/vergunningen duurt lang

Het verkrijgen van een ontheffing of vergunning kan lang duren. Daardoor zit er een te overbruggen periode tussen het einde van het experiment en het verkrijgen van de vergunning die nodig is voor het uitvoeren van de activiteit als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering. In de tussentijd moet er afgeschaald en gewacht worden op een vergunning.

7.16.1 Duiding

De procedure voor het aanvragen van een vergunning duurt een half jaar. Dit geldt zowel voor een (tijdelijke) vergunning om te mogen experimenteren als voor een vergunning om het experiment uit te rollen. In de praktijk duurt het opstellen van een aanvraag voor een vergunning ook nog enkele maanden en verloopt de procedure vaak niet binnen de 6 maanden. Als een initiatiefnemer een kans ziet om een experiment uit te voeren met bijvoorbeeld een afvalstof die nu beschikbaar is dan is een half jaar tot een jaar te lang. Opslag van de afvalstof kan dan het prijsvoordeel ten opzichte van een primaire grondstof teniet doen.

7.16.2 Oplossing

Als een experiment succesvol is, ontstaat de wens om de nieuwe werkwijze permanent in de praktijk te brengen. Door de opbouw van de wetgeving kan het echter zijn dat er dan een vergunning moet worden aangevraagd voordat dit mag gebeuren. Dit kan een vertraging van minimaal een half jaar opleveren. Stakeholders geven aan dat dit erg frustrerend is en kostenverhogend werkt. Om tegemoet te komen aan deze frustratie zijn er oplossingen nodig die het door kunnen gaan met de activiteit totdat de omgevingsvergunning in werking is getreden.



Oplossingsrichtingen kunnen zijn:

- De duur van het experiment te verlengen (dit gebeurt in de praktijk als er geen of nauwelijks gevolgen voor het milieu zijn); eigenlijk is dit passief gedogen
- Doorgaan met de activiteit door actief (met een besluit) te gedogen

Aan deze oplossingsrichtingen kleven wel nadelen. Zo kan bij zo'n lange verlenging niet meer gesproken worden van een experiment. Gedogen, dus afzien van handhaving, heeft niet de voorkeur.

In de gevallen dat na afronding een besluit moet worden genomen (gedoogbeschikking), is er toch een periode van een maand of drie, waarin er niets is geregeld.

In paragraaf 7.7 wordt beschreven dat een experiment toegestaan zou kunnen worden via de algemene regels in het Bal. De overgang van experiment naar een reguliere werkwijze kan ook worden geregeld in die algemene regels.³⁴ Dan wordt de overgang onder specifieke voorwaarden (geen extra emissies, vergunning wordt aangevraagd) toegestaan. Ook zou een eis gesteld kunnen worden dat de nieuwe manier van handelen een bijdrage levert aan de circulaire economie. Als de oplossing niet bijdraagt aan de circulaire economie dan worden er geen uitzonderingen gemaakt en worden de reguliere procedures gevolgd.

Aan beide bepalingen zou, indien het experiment een vergunningplichtige activiteit betreft, kunnen worden toegevoegd dat indien uit de proefneming blijkt dat de activiteit aantoonbaar ten goede komt aan de transitie naar een circulaire economie en de gevolgen voor milieu en de menselijke gezondheid binnen de doelvoorschriften van de omgevingsvergunning milieu en/of het Activiteitenbesluit milieubeheer (later Bal) blijven, mogen worden voortgezet totdat de vergunning in werking is getreden.

7.17 Gebrek aan (overstijgende) verantwoordelijkheid nemen door bevoegd gezag (rugdekking)/Geen mandaat bij OD tot het maken van beslissing over afwijken van wetgeving

Vanuit omgevingsdiensten wordt een gebrek aan steun (kennis, feedback) ervaren vanuit IenW en LNV.

7.17.1 Duiding

Zelfs als helder is welke wettelijke ruimte en beleidsruimte een bevoegd gezag heeft, dan wordt die beleidsruimte niet altijd ingezet om experimenten mogelijk te maken. Dit blijkt in de praktijk doordat het bevoegd gezag, of de gedelegeerde omgevingsdienst, geen besluit neemt.

Medewerkers van omgevingsdiensten geven aan dat zij weinig steun krijgen bij de Rijksoverheid als zij worstelen met experimenteervraagstukken. Op zich zijn bevoegd gezag, of gedelegeerde omgevingsdiensten, natuurlijk zelf verantwoordelijk voor de besluiten die zij nemen. Het Rijk mag zich formeel niet bemoeien met de bevoegdheid die de decentrale overheden hebben.

³⁴ Gedogen (als overgangssituatie, tot de vergunning in werking is getreden) is ook denkbaar als legalisatie zeker is. Het opstellen van een gedoogbeschikking kost veel tijd omdat daaraan voorschriften moeten worden verbonden (die bij voorkeur hetzelfde zijn als de voorschriften in de nog te verlenen vergunning) en eerst een ontwerpbesluit moet worden genomen. Dubbel werk, de vergunning moet ook nog worden gemaakt



7.17.2 Oplossing

Hoewel de bevoegdheidsverdeling duidelijk is zou het Rijk de omgevingsdiensten kunnen ondersteunen door de feitelijke kennis te delen zoals in paragraaf 7.11 is beschreven. Bij de afweging of een experiment door mag gaan speelt namelijk altijd een stuk onzekerheid mee. Als alles al bekend was zou een experiment natuurlijk niet nodig zijn. Het is zaak om voldoende zekerheid te krijgen over de mogelijke (negatieve) gevolgen, zodat op tijd bijgestuurd kan worden als dat nodig is. Door praktijkcasussen te delen kan een bevoegd gezag leren hoe ander bevoegd gezag met deze onzekerheid zijn omgegaan. De praktijkcasus bevat dan bij voorkeur een omschrijving van de overwegingen die gemaakt zijn, waardoor men tot het besluit kwam om een experiment wel of niet toe te staan. Dit kan omgevingsdiensten sterken in hun eigen besluiten. Hoewel het geen rugdekking biedt vanuit het Rijk is het delen van kennis uiteraard ook mogelijk zonder dat het Rijk hier een rol in speelt. Een passende organisatie om de kennis te delen is de vereniging Omgevingsdienst NL. Eventueel kan inzet van de kennis van het RIVM ook een rol spelen bij het genereren van voldoende kennis om een besluit te kunnen nemen over een experiment.

7.18 Experiment kopiëren naar ander gebied (andere OD) kost veel tijd

Zoals benoemd onder de knelpunten bij kennis is er voor bedrijven geen sprake van een level playing field tussen de verschillende omgevingsdiensten. Een experiment kan goedgekeurd worden in de ene provincie, waarna het volledige proces opnieuw moet doorlopen worden in een andere provincie. Een ander voorbeeld is dat het ene bevoegd gezag over een materiaal oordeelt dat het geen afvalstof (meer) is en dat een volgend ander bevoegd gezag meent dat nog wel sprake is van een afvalstof. Het gebrek aan kennisdeling tussen het bevoegd gezag is hier volgens de geïnterviewden de oorzaak van.

7.18.1 Duiding

Initiatiefnemers realiseren zich niet altijd dat een bevoegd gezag zelf zijn keuzes kan maken zonder dat daarbij het oordeel van een ander bevoegd gezag een rol speelt. Omdat elk bevoegd gezag zijn eigen afwegingen maakt (die afhankelijk zijn van plaatselijke regels, lokale omstandigheden, politiek, derden et cetera.) leidt dit tot een niet-level playing field (soms de perceptie daarvan). Het proces (duur, inrichting) van het besluitvormingsproces kan ook verschillen.

7.18.2 Oplossing

Het kopiëren van een experiment naar een andere regio zou op zich wel kunnen worden versneld wanneer er meer kennis wordt gedeeld tussen verschillend bevoegd gezag. De oplossingen hiervoor zijn al beschreven in paragraaf 7.11 en 7.12. Verschillen in behandeling en beoordeling van aanvragen zullen echter altijd blijven bestaan.



7.19 Gebrek aan financiële middelen voor initiatiefnemers voor het (wetenschappelijk) onderbouwen van experimenten

Volgens enkele geïnterviewden ziet het bevoegd gezag graag dat experimenten goed zijn opgezet (met degelijke, 'wetenschappelijke' onderbouwing). Dit maakt het opzetten van een proef echter kostbaar, omdat hier tijd in gaat zitten en er mogelijk meer laboratoriumanalyses moeten worden gedaan dan voorzien.

7.19.1 Duiding

Om een experiment veilig te laten verlopen zal er een bepaalde vorm van monitoring moeten zijn. Deze monitoring moet proportioneel zijn met de risico's die bij het experiment ontstaan. Voor complexe zaken zal een rigoureuzere monitoring nodig zijn dan experimenten die recht toe recht aan zijn. Het ligt voor de hand dat de kosten voor het uitvoeren van bedrijfsmatige activiteiten, waaronder proefnemingen, voor rekening komen van degene die de activiteiten uitvoert. Als dit echter leidt tot een onoverkomelijk obstakel dan zijn er ook andere partijen die er een belang bij hebben dat experimenten doorgang vinden.

7.19.2 Oplossing

Als andere bedrijven of overheden ook belang hebben bij het uitvoeren van proefnemingen kan samenwerking worden gezocht en kunnen de kosten worden gedeeld. Daar is bijvoorbeeld sprake van bij pilots die onder de noemer circulair terreinbeheer worden uitgevoerd.

Daarnaast zijn er verschillende subsidiemogelijkheden beschikbaar. Op

<https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen> is een handige tool beschikbaar: de subsidiewijzer.

Een verwijzing naar de subsidiewijzer zou ook op andere websites kunnen worden opgenomen.

Ook zou informatie over relevante subsidies op websites van omgevingsdiensten kunnen worden opgenomen.

Als er een zwaarwegend belang is om de experimenten van de grond te krijgen kan de overheid bijdragen. Wetenschappelijke instituten zoals TNO en universiteiten zouden door de overheid betaald kunnen bijdragen aan het monitoren van experimenten. Op die manier worden de kosten over meerdere partijen gedeeld waardoor initiatiefnemers eerder tot een experiment zullen overgaan.

7.20 Financiële belemmeringen bij experimenten die over de grens plaatsvinden

Als een experiment met een afvalstof plaats moet vinden bij een bedrijf buiten de landsgrenzen dan moet bij het transporteren van de afvalstof over de grens rekening worden gehouden met de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA). Dit kan belemmerend werken omdat in sommige gevallen, vooral bij gemengde stromen, de procedure hiervoor enkele maanden kan duren, en tot forse kosten kan leiden.



7.20.1 Duiding

Eenzijds is het indienen van een goede EVOA-kennisgeving een heel administratief proces dat een forse arbeidsinspanning vergt, of waar expertise voor moet worden ingehuurd. Anderzijds wordt een bankgarantie verlangd van de indiener voor iedere ton afval die over de grens wordt getransporteerd. Dit kan oplopen tot EUR 450,00 per ton afval dat over de grens wordt getransporteerd.

7.20.2 Oplossing

Op Europees niveau kan worden gekeken of een experimenteermogelijkheid opgenomen kan worden in de EVOA. Dit zal wel moeten worden begrensd om te voorkomen dat er misbruik van de experimenteermogelijkheid wordt gemaakt. Waar die grens dan moet liggen moet met via de Europese procedures worden bepaald en moet daarnaast voldoen aan de conventie van Basel waarin het transport over landsgrenzen is gereguleerd.

7.21 Experimenten met afvalstoffen zijn lastig

Als stakeholders het hebben over experimenteren voor de circulaire economie gaat het in veel gevallen over het gebruik van afvalstoffen als secundaire grondstoffen. Omdat de meeste bedrijven geen afvalstoffen mogen accepteren, omdat ze geen vergunning hebben voor die activiteit, is het lastig om een afvalstof als secundaire grondstof in te zetten.

7.21.1 Duiding

De term afvalstof komt voor uit Europese wetgeving, dus daar is, mocht dat al gewenst zijn, weinig aan te doen. Ook is er in de kaderrichtlijn afval de verplichting opgenomen om afvalverwerkende bedrijven te voorzien van een vergunning. Van deze verplichting tot instellen van een vergunningplicht kan alleen worden afgeweken als het gaat om het verwijderen van eigen n iet-gevaarlijke afvalstoffen op de plaats van productie, of in het geval van nuttige toepassing van afvalstoffen.

7.21.2 Oplossing

Onder de algemene regels kan dus een experiment worden toegestaan als het over nuttige toepassing gaat. De kaderrichtlijn afvalstoffen biedt dus de ruimte om bepaalde experimenten met afvalstoffen te regelen via het Besluit activiteiten leefomgeving.



Bijlage 1 Werksessies

Er is een viertal online werksessies georganiseerd met experts en stakeholders. Het doel van de werksessies was het verzamelen van de verschillende perspectieven op en ervaringen met experimenteren en experimenteeruimte voor de circulaire economie en het ophalen van relevante casuïstiek. Per werksessie waren vier tot zes deelnemers aanwezig. In de werksessies is gebruik gemaakt van de online tool Mural. Een screenshot om een impressie te geven van hoe deze tool werd ingezet, is te zien aan het einde van deze bijlage. Door gebruik te maken van Mural, was er veel ruimte voor input van de deelnemers en kon de discussie gevoerd worden over hetgeen de deelnemers het meest relevant vonden. Deze bijlage geeft de input vanuit de werksessies weer. De opmerkingen zijn zo veel mogelijk geredigeerd zodat duidelijk is wat er staat. Inhoudelijk zijn de opmerkingen niet gecontroleerd. Het kan dus zijn dat zij inhoudelijk niet altijd correct zijn.

De vier sessies waren thematisch ingedeeld: landbouw/biomassa, vergunningverlening/overheid, afvalbedrijven en overige bedrijfsleven/industrie. In de werksessies zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

- Definitie van experimenteren en experimenteeruimte
- Onderscheid tussen experimenteren voor circulaire economie en experimenteren in het algemeen
- Succesverhalen omtrent experimenteeruimte
- Praktijkvoorbeelden van experimenten en casuïstiek
- Knelpunten en belemmeringen omtrent experimenteeruimte
- Mogelijke oplossingen

Om de input tijdens de werksessies enigszins te sturen en niet te veel discussie te krijgen over het begrip experiment zijn de onderstaande elementen van het begrip experiment (zie ook literatuurstudie) als uitgangspunt genomen en voorgelegd aan de deelnemers.

- De aanwezigheid van een hypothese
- Er is sprake van een onderzoek
- Het experiment leidt tot resultaten
- Besluitvorming over het vervolg (nieuwe testen, stopzetten, nieuwe bedrijfsvoering)

Aan de deelnemers werd gevraagd wat zij verstaan onder experimenteren, of zij het eens waren met bovengenoemde elementen en/of zij nog aanvullingen hadden. In bijlage 2, figuur B2.1 wordt weergegeven hoe hier tijdens de MURAL sessie invulling aan is gegeven.

In alle vier de sessies waren de deelnemers het eens met de componenten. Voor de laatste component, 'besluitvorming over het vervolg' was men het eens dat het wel plaatsvindt als gevolg van experimenten maar geen onderdeel is van de definitie.



Naast de bovenstaande componenten werden twee aanvullende componenten aangedragen door de deelnemers:

1. *Het stellen van randvoorwaarden*

Voorwaarden waaraan de experimenten moeten voldoen. Als voorbeeld werd het volgende genoemd in de werksessies:

- Een experiment mag niet leiden tot onaanvaardbare hinder of milieugevolgen
- Elk experiment moet door degene die de proef wil uitvoeren gemeld worden met bijbehorend onderzoeksvoorstel, procesbeschrijving en plan van aanpak voor monitoring
- Het experiment moet bijdragen aan CE. Dit betekent dat er:
 - Aandacht moet zijn voor het verbeteren van de leefomgeving
 - Er aangesloten moet worden bij omgevingswaarden, en
 - Er bijdrage geleverd moet worden aan de maatschappelijke opgave
- Vanaf het begin moet afstemming met bevoegd gezag plaatsvinden en er moet zoveel mogelijk transparant gewerkt worden door de proefnemer
- Het moet duidelijk zijn in welke gevallen een proef dient te stoppen. Dit moet worden vastgelegd
- Er moet door degene die de proef wil uitvoeren inzicht geboden worden in de risico's die komen kijken bij het experiment en de beheersing daarvan
- Na afloop van een experiment moet een overzichtelijk rapport van de resultaten opgesteld worden door degene die de proef heeft uitgevoerd
- Tijdens het traject moeten vooraf Go/No go momenten worden vastgesteld. Tijdens zo'n moment worden de doelen en resultaten bekeken en eventueel opnieuw ingevuld waarna er naar het volgende go/ no go moment wordt toegewerkt. Hierdoor hoeft er niet in een keer het gehele traject te worden vastgelegd maar kan er op de go/no go momenten worden bijgestuurd en een nieuwe koers uitgestippeld

2. *Een experiment is tijdelijk*

Dit bleek ook al eerder uit de literatuur, alleen was dit punt niet voorgelegd aan de deelnemers van de werksessies

Opmerking van de onderzoekers:

De eerste component 'het stellen van randvoorwaarden' behoort volgens ons niet tot de definitie experimenteren. Dit zijn echter randvoorwaarden waarvan het bevoegd gezag graag ziet dat hier door bedrijven invulling aan wordt gegeven bij de start van een experiment.

Het tweede component 'een experiment is tijdelijk' werd in elke werksessie aangedragen als component van de definitie.

In het tweede deel van de werksessie werd besproken met de deelnemers of er onderscheid gemaakt kan worden tussen 'experimenteren' en 'experimenteren voor de circulaire economie'. Voor veel stakeholders wordt circulaire economie gezien als een containerbegrip. Organisaties (zowel bedrijven als bevoegdheden) hanteren verschillende definities van circulaire economie. Voor het bepalen van experimenteerruimte voor de circulaire economie zal er eerst invulling moeten worden gegeven aan de definitie circulaire economie.

Door de meeste stakeholders werd er echter aangegeven dat er geen verschil in uitvoering hoeft te zijn voor ‘experimenteren’ en ‘experimenten voor de circulaire economie’. In beide gevallen dient er aan dezelfde milieueisen getoetst te worden.

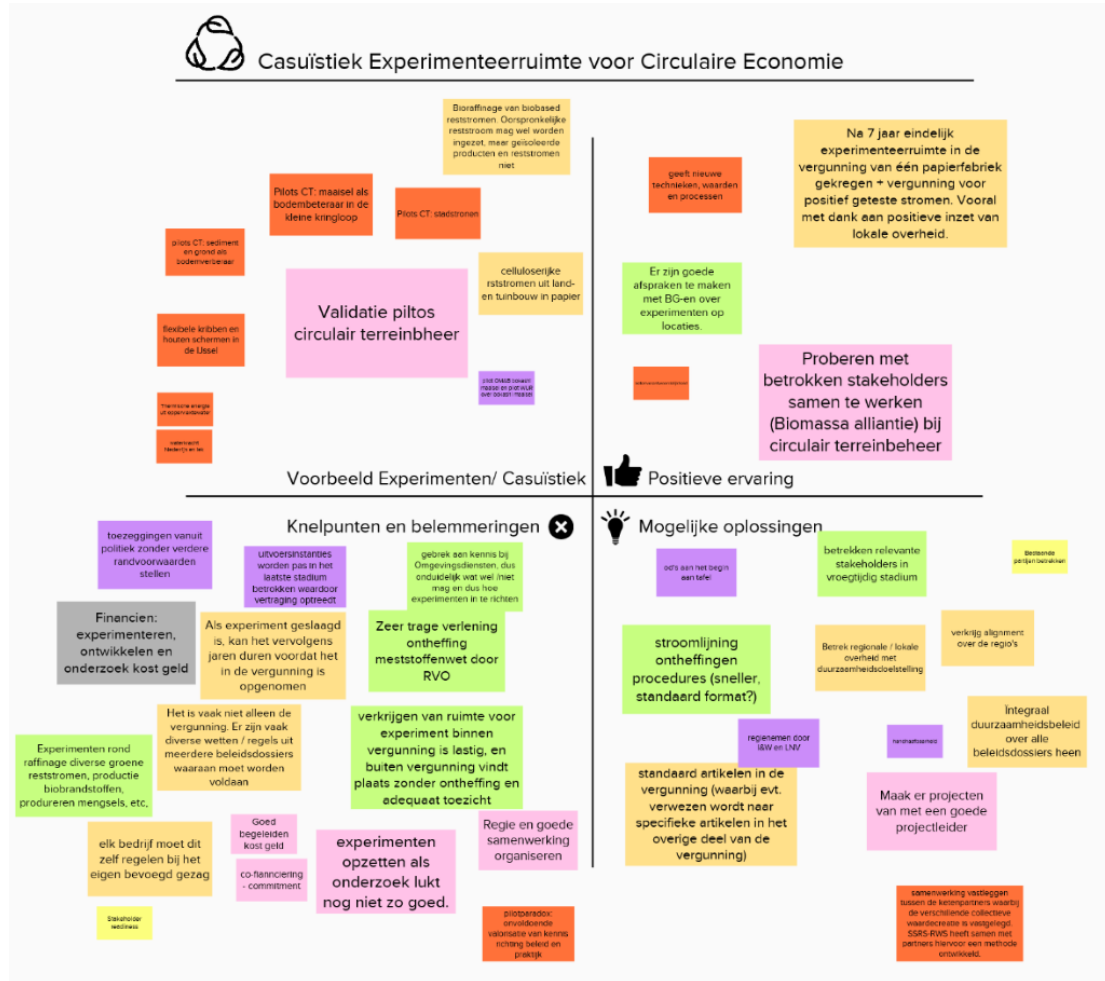
Een verschil dat wel werd aangegeven is in het geval van experimenteren voor de circulaire economie er wel vaak sprake is van een ketenaspect. Dit geldt eigenlijk alleen voor experimenten met afvalstoffen (al dan niet met ZZS-en). Bij dat soort experimenten kunnen handelingen op de ene plaats in de keten grote gevolgen hebben voor handelingen op een andere plaats in de keten. Daarbij maakt het veel verschil of sprake is van een afvalstof of niet. De meeste bedrijven mogen namelijk geen afvalstoffen ontvangen. Het ketenaspect kan er toe leiden dat er meerder bevoegd gezag betrokken raken bij het experiment, hetgeen kan leiden tot verschillen in inzichten en daarmee vertraging.



Brainstorm Definitie Experimenteerimte voor Circulaire Economie



Figuur B1.1 Brainstorm definitie experimenteerimte in Mural



Figuur B1.2 Ophalen van casuïstiek doormiddel van Mural



In de laatste sessie is met de stakeholders gekeken naar de mogelijke oplossingen voor de belemmeringen, en welke partij daar volgens de aanwezigen een verantwoordelijkheid in heeft. Een samenvatting van het resultaat van deze sessie staat in tabel B1.3

Tabel B1.3 Samenvatting belemmeringen, mogelijk oplossingen en verantwoordelijken zoals aangedragen door de stakeholders

Knelpunten	Oplossingen	Verantwoordelijkheid
CE-beleid ontbreekt of is onvoldoende aanwezig	- Een (meer) integraal duurzaamheids- of CE-beleid, met als onderdeel hiervan beleid over experimenteren - alsmede goede communicatie hierover	- Rijksoverheid - Provincies - Gemeenten (duidelijkheid geven over wat na het experiment komt)
Het bestaan van verschillende wetgevingsstelsels en verschillend bevoegd gezag leidt tot stroperige trajecten	- Goede projectleiding bij initiatiefnemer; in combinatie met regiefunctie vanuit Ministerie (in de vorm van een aanspreekpunt) - Ondersteuning in de vorm van vouchers bij trajecten met verschillende wetgevingsstelsels en bevoegd gezag	- Initiatiefnemer (hoewel moeilijk te verwachten van elke initiatiefnemer) - Ministerie (regiefunctie) - Provincies (Vouchers)
Experimenten kopiëren naar ander gebied (andere OD) kost veel tijd	- Creëren van een level playing field, bijvoorbeeld door kennis te delen via een centraal platform (bijvoorbeeld onder experts; gefaciliteerd door de vereniging van Omgevingsdiensten),	- Rijksoverheid - Omgevingsdiensten - Eventueel ondersteund door initiatiefnemers (bijvoorbeeld in het aanleveren van informatie)
Innovaties lopen vooruit op de wetgeving	- Opstellen van convenanten, of 'Green Deals' - Experimenteerruimte opnemen in alle wetgeving	- Rijksoverheid - Alle betrokkenen
Belemmeringen door minimumstandaarden LAP3 (bij het gevolg geven aan experiment)	- In huidige wetgeving (toekomstige) kansen en/of ontwikkelingen noemen en daarmee erkennen, alsmede het effect hiervan (bijvoorbeeld in de vorm van het noemen van mogelijke toekomstige aanpassingen minimumstandaarden)	- Rijksoverheid
Einde-afval status <i>(is een knelpunt in situaties waar een bedrijf wil experimenteren met een afvalstof als grondstof)</i>	- Het openstellen van experimenteelocaties waar ruime vergunningen aanwezig zijn (bijvoorbeeld afvalvergunningen). Op deze manier kunnen experimenten plaatsvinden op locaties waar afval mag worden ingenomen. Na een succesvol experiment kan wellicht de einde-afval status worden aangetoond.	- Rijksoverheid



Knelpunten	Oplossingen	Verantwoordelijkheid
	<ul style="list-style-type: none">- Afvalverwerking met als doel het verkrijgen van een grondstof (met einde afvalstatus) als experiment toestaan in wetgeving	
Verplicht voorgeschreven technologie (voorbeeld voedsel- en drankresten uit internationale vluchten)	<ul style="list-style-type: none">- Dit soort wetgeving vindt zijn oorsprong meestal in Europese wetgeving. Nederland kan op Europees niveau invloed uitoefenen op de Europese wetgeving.	<ul style="list-style-type: none">- Initiatiefnemers/ brancheverenigingen via inspraakprocedures- Rijksoverheid via inbrengen van kennis en voorbeelden op Europees niveau
Ontbreken van mogelijkheden tot experimenten in het Activiteitenbesluit <i>(voor experimenten die vergunningplichtig zijn)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Wetsaanpassing in het Activiteitenbesluit of het Besluit activiteiten leefomgeving	<ul style="list-style-type: none">- Rijksoverheid
Onvoldoende kennis bij bevoegd gezagen over (ruimte om te) experimenteren	<ul style="list-style-type: none">- Inzetten op kennisdelen, bijvoorbeeld via Omgevingsdienst Nederland, of via de InfoMil website	<ul style="list-style-type: none">- Rijksoverheid- Omgevingsdiensten- IPO- VNG- Versnellingshuis
Onvoldoende kennis bij bevoegd gezag over de techniek en de inhoud van experimenten	<ul style="list-style-type: none">- Verbeteren van kennisniveau bij bevoegd gezag, en omgevingsdiensten. In veel gevallen kunnen omgevingsdiensten een rol spelen in het verbeteren van de (technische) kennis bij bevoegd gezagen.	<ul style="list-style-type: none">- Omgevingsdiensten- IPO- VNG- Versnellingshuis
Stakeholder readiness <i>(waarbij onderscheid tussen groot en klein bedrijfsleven)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Het aanstellen van een goede projectleider op de projecten/experimenten- Het (vroegtijdig) betrekken van de Omgevingsdienst, zodat duidelijk gemaakt kan worden aan de initiatiefnemer wat er nodig is na het experiment- Het creëren van een handreiking over experimenteren en de daarvoor gehanteerde procedure(s)	<ul style="list-style-type: none">- Initiatiefnemers- Rijksoverheid- Omgevingsdiensten- Provincies



Knelpunten	Oplossingen	Verantwoordelijkheid
	<ul style="list-style-type: none"> - Er kan worden gedifferentieerd tussen klein- en groot bedrijfsleven. Kleine bedrijven hebben minder toegang tot faciliteiten, dan grote bedrijven. Hierbij moet de overheid niet te veel extra taken op zich nemen. Een mogelijkheid is om via vouchers kennisinstellingen in te laten schakelen. 	
<p>Niet altijd mandaat bij Omgevingsdienst tot het nemen van beslissing over experimenten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsdiensten kunnen worden gemandateerd, zodat zij het besluit wel mogen nemen. - De overleggen over experimenten kunnen plaats vinden met het directe bevoegd gezag (gemeente of provincie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Omgevingsdiensten - Gemeenten - Provincies
<p>Uitvoeringsorganisaties worden te laat betrokken</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het informeren van initiatiefnemers over welke overheidsinstanties gedurende het proces betrokken moeten worden (bijvoorbeeld door middel van standaarden) - Het aanstellen van een goede projectleider op de projecten/experimenten - Het direct aan het begin - al bij het opzetten van een experiment - betrekken van Omgevingsdienst en relevante stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> - Betrokken overheidsinstanties, of specifiek: de eerste betrokken overheidsinstantie (<i>als het gaat om het informeren van initiatiefnemers</i>) - Omgevingsdiensten - Initiatiefnemers
<p>Het verkrijgen van ontheffingen / vergunningen duurt te lang <i>Waardoor er een (lange) periode kan zitten tussen einde experiment en formele toestemming nieuw proces - een periode waarin de activiteiten van de initiatiefnemer stil liggen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Het mogelijk maken van een overgangstraject, ter overbrugging tussen de afloop van een succesvolle proef en de start van de vergunning (oftewel toestemming nieuw proces) - Het onder voorwaarden mogelijk maken van een snellere procedure (bijvoorbeeld indien een experiment bijdraagt aan de CE) 	<ul style="list-style-type: none"> - Rijksoverheid
<p>Gebrek aan (overstijgende) verantwoordelijkheid nemen door bevoegd gezag (rugdekking)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Back-up organiseren vanuit bijvoorbeeld de ministeries van IenW en LNV - Omgevingsdiensten moeten zelf verantwoordelijkheid nemen, hierin moeten ze gesteund worden door gemeenten en provincies. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerie van IenW - Ministerie van LNV - Omgevingsdiensten - Gemeenten - Provincies
<p>Gebrek aan financiële middelen bij initiatiefnemers voor het</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoordelijkheid voor bewijslast bij gewenst experiment delen met meerdere partijen - dit werkt kostenverlagend voor individuele partijen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Rijksoverheid - Initiatiefnemers



Knelpunten	Oplossingen	Verantwoordelijkheid
(wetenschappelijk) onderbouwen van experimenten	<ul style="list-style-type: none">- Onderzoeksinstituten betrekken bij onderzoek, ten behoeve van wetenschappelijke onderbouwing- Een gezamenlijke financieringsconstructie tussen initiatiefnemers, brancheverenigingen en Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none">- Bevoegd gezag- Brancheorganisaties



Bijlage 2 Huidig experimenteervoorschrift

In deze bijlage staat een voorbeeld van een experimenteervoorschrift zoals dit vaak wordt opgenomen in een vergunning van een afvalstoffenverwerkend bedrijf. In het aanvraagformulier voor een omgevingsvergunning milieu in het Omgevingsloket online is de vraag opgenomen of de aanvrager proefnemingen wenst uit te voeren. Als dat het geval is, wordt het voorschrift opgenomen. Als er daarnaast om ruimte voor specifieke proefneming wordt gevraagd, dan wordt het voorschrift daarop aangepast.

- 1.1. Vergunninghouder mag - mits hiervoor vooraf schriftelijk goedkeuring is verleend door het bevoegd gezag en bij wijze van proef - andere dan in deze vergunning opgenomen technische installaties en/of alternatieve grond-, hulp-, of brandstoffen toepassen dan wel andere afvalstoffen verwerken. Goedkeuring wordt slechts verleend indien de proefneming noodzakelijk is om informatie te vergaren over de technische haalbaarheid van de andere toepassing en deze informatie niet op een andere wijze kan worden verkregen.
- 1.2. Voordat goedkeuring kan worden verleend voor een proef als bedoeld in voorschrift 1.1, moeten de volgende gegevens schriftelijk aan het bevoegd gezag worden verstrekt:
 - a. Het doel en de noodzaak van de proefneming;
 - b. Een beschrijving van de alternatieve stof of van de alternatieve techniek of het alternatieve proces, met vermelding van de capaciteit inclusief eventuele wijzigingen in installaties en procesvoeringen;
 - c. De te verwachten wijziging in emissies en verbruiken, aangegeven met behulp van massabalansen en de verwachte wijziging in gevolgen voor het milieu;
 - d. De wijze waarop tijdens de proefneming processen en emissies, gevolgen voor het milieu en de verbruiken zullen worden beheerd en geregistreerd;
 - e. De hoeveelheid in te zetten materiaal en
 - f. De duur van de proef.
- 1.3. Het bevoegd gezag kan naar aanleiding van een onderzoeksopzet zoals bedoeld in voorschrift 1.2 goedkeuring onthouden dan wel nadere eisen stellen aan de proefneming. Deze nadere eisen kunnen een beperking van duur of een beperking van de bij de proefnemingen te verwerken hoeveelheid materiaal betekenen. Tevens kunnen nadere eisen gesteld worden aan de milieuhygiënische randvoorwaarden van de proefnemingen.
- 1.4. De proefneming mag uitsluitend worden uitgevoerd binnen de aan de goedkeuring verbonden voorwaarden.

Zodra blijkt dat deze randvoorwaarden niet in acht genomen (kunnen) worden of dat de gevolgen voor het milieu groter zijn dan voorzien, moet de proef onmiddellijk gestopt worden.
- 1.5. De resultaten van de proefneming als bedoeld in voorschrift 1.1 moeten uiterlijk drie maanden na beëindiging van de proefneming aan het bevoegd gezag worden overgelegd.



Bijlage 3 Mogelijke experimenteervoorschriften

Een voorschrift zoals dat nu wordt opgenomen in vergunningen voor afvalverwerkende bedrijven (zie bijlage 2) zou ook kunnen worden opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De vrijstelling voor de vergunningplicht zou kunnen gelden voor experimenten:

- Met activiteiten die de transitie naar een circulaire economie zouden kunnen bevorderen en mogelijk ook
- Met voorzieningen die zeker of waarschijnlijk gunstige gevolgen hebben voor het milieu of de menselijke gezondheid (minder emissies) of
- Voor alle experimenten die een bijdrage hebben aan de belangen die de Omgevingswet beoogt te beschermen

Ook zou een vrijstelling kunnen gelden voor alle experimenten.

Vanzelfsprekend moet er in alle gevallen een bandbreedte gelden waarbinnen de experimenten mogen worden uitgevoerd.

Daarbij zou ook een uitzondering van de vergunningplicht kunnen worden opgenomen voor de overgang tussen een experiment en het opnemen van de veranderingen in de gangbare bedrijfsvoering. Uiteraard moet een en ander wel aan voorwaarden voldoen, zoals geen grotere negatieve milieu-impact dan de doelschriften in de omgevingsvergunning of het Activiteitenbesluit milieubeheer toestaan, en er moet wel een vergunning worden aangevraagd voor de wijziging. Er kan over worden nagedacht om de uitzondering van de vergunningplicht voor de overgangsperiode alleen toe te staan als de uitrol bijdraagt aan de circulaire economie.