

Pilot – experimenteerruimte voor de circulaire economie

Aanleiding

Nederland wil in 2050 100% circulair zijn. De provincie Zuid-Holland onderschrijft deze doelstelling uit het Nationale Grondstoffenakkoord dat in januari 2017 door 180 partijen in Den Haag is ondertekend. En vanuit de strategie 'Circulair Zuid-Holland: Samen Versnellen' werkt de provincie samen met het bedrijfsleven, kennisinstellingen en andere overheden aan een samenleving die toekomstbestendig is. De toekomstige circulaire economie is een circulaire samenleving waarin afval niet bestaat en grondstoffen steeds opnieuw worden gebruikt. Uitputting van natuurlijke hulpbronnen wordt zoveel mogelijk voorkomen. Volgens de nota VTH wil de provincie zich "waar nodig en mogelijk [...] voorbereiden op nieuwe bedrijvigheid door pro actief na te gaan welke regels belemmerend kunnen zijn en waar nieuwe regels en vergunningvoorschriften moeten worden voorbereid."

Een voorwaarde voor een succesvolle en duurzame circulaire economie is natuurlijk dat deze gezond en veilig is en dat dus ook (mogelijke) risico's voor en effecten op mens en milieu zoveel mogelijk voorkomen worden.

In veel gevallen zijn circulaire initiatieven binnen de regelgeving vorm te geven: soms binnen de bestaande (algemene) voorschriften, soms met extra voorschriften of onder een vergunningplicht. In een beperkt aantal gevallen, worden circulaire initiatieven belemmerd door wet- en regelgeving terwijl er geen of heel beperkt risico is voor mens en milieu. Het kan daarbij om verschillende situaties gaan zoals experimenten en overgangssituaties.

Het aanpassen van nationale en Europese wet- en regelgeving loopt niet altijd in de pas met de maatschappelijke ontwikkelingen. Het kan tijd kosten voordat de wet- en regelgeving volledig in overeenstemming is met de geformuleerde ambities op het vlak van circulaire economie. Hierop wachten is niet in lijn met de circulaire ambities die de provincie Zuid-Holland heeft. Ook is experimenteren in de praktijk soms nodig om duidelijk te krijgen wat wel en niet werkt en dus aan wat voor aanvullende regelgeving behoefte is.

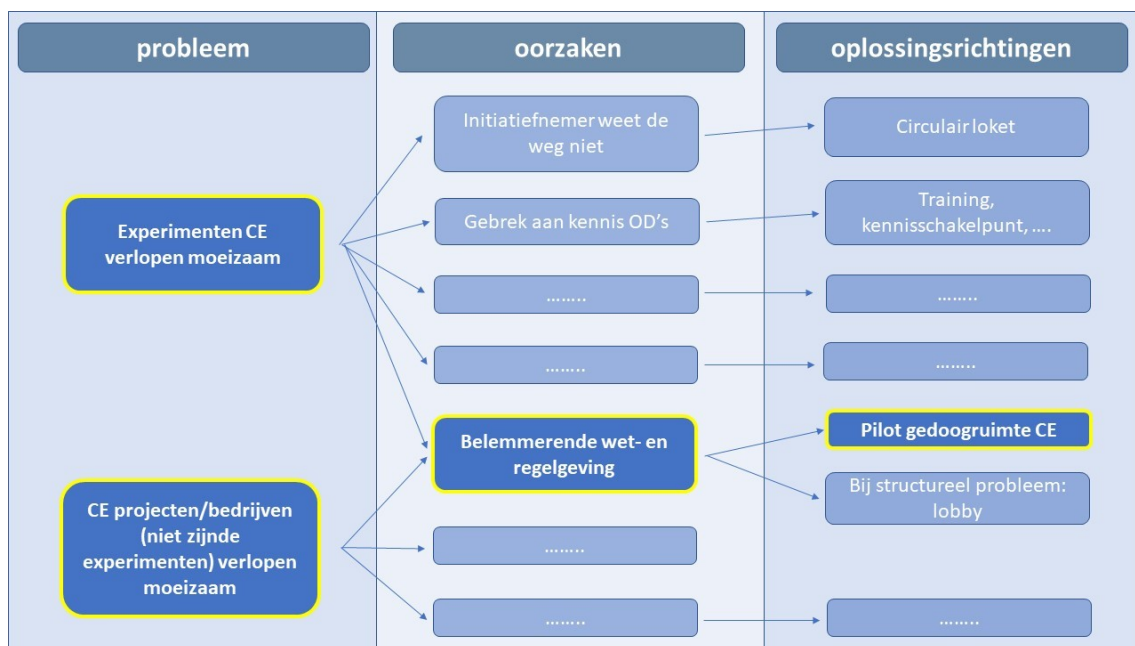
Dit voorstel gaat dan ook in op situaties waarin de juridische ruimte voor circulaire initiatieven ontbreekt en gedogen als (tijdelijke) oplossing onderzocht kan worden om ruimte te maken voor de circulaire economie.

Experimenteerruimte en gedoogruimte

Er wordt door initiatiefnemers regelmatig een gebrek aan experimenteerruimte ervaren. Na nader onderzoek blijkt er juridisch gezien al vrij veel ruimte voor experimenten te zijn. Wel lopen initiatiefnemers tegen andere belemmeringen aan. In het stuk 'verkenning experimenteerruimte voor de circulaire economie' wordt een overzicht gegeven van deze belemmeringen en de bijbehorende oplossingsrichtingen. In een beperkt aantal gevallen is er wél sprake van belemmerende wet- en regelgeving waardoor een experiment geen doorgang kan vinden.

Dit voorstel voor een pilot 'experimenteerruimte voor de circulaire economie' is één van de oplossingsrichtingen om meer experimenteerruimte te creëren en biedt een vangnet voor een beperkt aantal gevallen waarin de wet- en regelgeving wél belemmert. Daarnaast is deze pilot ook breder toepasbaar, bijvoorbeeld voor overgangssituaties (d.w.z. iets mag nu nog niet, maar de verwachting is dat de wetgeving op termijn zal wijzigen).

In onderstaande afbeelding wordt de verhouding tussen experimenteerruimte en de pilot gedoogruimte voor circulaire economie weergegeven.



Voorstel: gedoogruimte voor circulaire economie

Het voorstel is om bij wijze van pilot gedoogruimte te geven aan maximaal 5 gezonde en veilige circulaire initiatieven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen en belemmerd worden door wet- en regelgeving.

Doel: circulaire economie op een gezonde en veilige manier stimuleren

De provincie Zuid-Holland wil circulaire initiatieven op een gezonde en veilige manier stimuleren. In bepaalde (uitzonderings)gevallen worden deze circulaire initiatieven belemmerd door wet- en regelgeving. Door onder voorwaarden te gedogen kunnen de initiatieven toch vooruit. Ook ontstaat er meer bewustzijn over de mogelijkheden bij de omgevingsdiensten en bij ondernemers. Op dit moment worden initiatieven waar strikt juridisch geen ruimte voor is soms afgedaan of gestopt, terwijl er ook proactief gekeken kan worden naar de mogelijkheden van gedogen voor initiatieven die bijdragen aan de ambities van de provincie Zuid-Holland.

Met deze proactieve aanpak wordt samen met de omgevingsdiensten praktijkervaring opgedaan en verdere kennis over CE verzameld. Deze ervaringen en bevindingen kunnen worden gedeeld in landelijk overleggen en bijeenkomsten, en kunnen als input dienen voor vervolgonderzoeken, beleid en lobby. Ook kan het voeding opleveren voor bestuurlijke inzet in onder meer het IPO en landelijke gremia. Ten slotte wordt hiermee een signaal afgegeven, zowel intern als naar omgevingsdiensten en initiatiefnemers, van het belang dat gehecht wordt aan het stimuleren van circulaire initiatieven.

Het komt overigens ook regelmatig voor dat initiatieven belemmerd worden doordat de juridische ruimte die al wél bestaat niet volledig wordt gebruikt. Expliciete bestuurlijke steun voor circulaire initiatieven zoals hier voorgesteld kan als bijeffect ook leiden tot bewustwording (o.a. bij de omgevingsdiensten) en het beter benutten van de bestaande juridische ruimte.

Praktische invulling

- Een circulair, gezond en veilig initiatief dat valt onder provinciaal bevoegd gezag wordt belemmerd door wet- en regelgeving
- Dit wordt gesignaleerd door een omgevingsdienst of door de provincie

- In een werkgroep bestaande uit deskundigen van de vijf omgevingsdiensten en van provincie Zuid-Holland wordt het initiatief nader bekeken en wordt beoordeeld of en onder welke voorwaarden het in aanmerking komt voor gedogen.
- Concreet betekent dit dat in de geselecteerde gevallen een expliciet gedoogbesluit moet worden genomen, waarin de verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Hiervoor is een zorgvuldige analyse van de casus nodig, waarin gekeken moet worden naar:
 - o de aard van de activiteiten (o.a. bijdrage circulaire economie en mogelijke risico's voor mens en milieu)
 - o de handhavingsgeschiedenis van de initiatiefnemers,
 - o de aard van de regelgeving waarop niet gehandhaafd zal worden.
 - o Wij stellen voor om in de afweging ook een analyse van de aanvrager en andere betrokkenen (zoals bestuurders en aandeelhouders) mee te nemen.
- Op basis van de analyse wordt een (concept)gedoogbeschikking opgesteld. Hierin kunnen waar nodig ook extra voorschriften worden opgenomen.
- De omgevingsdiensten krijgen geen extra bevoegdheden of beslissruimte. De gedeputeerde die dit onderwerp in portefeuille heeft wordt door de omgevingsdienst voorgaand aan besluitvorming over een experiment geïnformeerd.
- Het gaat in deze pilot om maximaal 5 casussen. Daarna volgt een evaluatie en kunnen vervolgstappen worden bepaald. De verwachting is dat er 1 a 2 casussen per jaar zullen zijn die voldoen aan de voorwaarden.
- In de bijlage is ter illustratie een aantal casussen opgenomen. Dit zijn niet de voorgestelde casussen.

Juridisch kader gedogen

Er wordt aangesloten bij **de algemene landelijke nota Grenzen aan gedogen** en de **nota VTH** en de daarin omschreven voorwaarden worden in acht genomen. De omgevingsdiensten krijgen geen nieuwe of extra bevoegdheden

Belang van deze pilot

De verwachting is dat maar een heel beperkt aantal casussen in aanmerking komt voor gedogen. De vraag waarom deze pilot dan toch belangrijk is, is dan ook terecht. Naast het feit dat deze pilot ervoor kan zorgen dat belangrijke initiatieven die de circulaire economie verder kunnen brengen tóch doorgang kunnen vinden, is er nog een aantal andere voordelen:

- **Signaalfunctie – voor ondernemers:** als ondernemers plannen hebben die vanwege juridische belemmeringen niet kunnen worden uitgevoerd maar wel een wezenlijke bijdrage leveren, dan zullen ze door deze pilot wellicht wél het gesprek aangaan met de omgevingsdienst of provincie.
- **Signaalfunctie – voor omgevingsdiensten:** ook voor omgevingsdiensten helpt deze pilot om te denken in mogelijkheden en te kijken hoe we circulaire initiatieven op een veilige manier mogelijk kunnen maken. De praktijk leert dat dit soort voorbeelden nu soms te snel afgedaan worden.
- **Informatieverzameling** – door proactief casussen te verzamelen wordt ook duidelijk welke andere belemmeringen er spelen of op welke manieren er wellicht wel al ruimte te vinden is. Deze kennis kan vervolgens weer breder gedeeld en gebruikt worden.

Afstemming

Dit initiatief is juridisch, financieel en inhoudelijk intern afgestemd met milieu en VTH en het programma Circulair en met de omgevingsdiensten.

Bijlage 1: voorbeeld casussen

Voorbeeld 1: casus circulaire meststof (Zuid-Holland)

Een kwekersvereniging heeft een kalirijke meststof uit haar reststroom ontwikkeld, die vervolgens de (overheids)procedure Bijlage Aa Afvalstof als meststof heeft doorlopen en positief is beoordeeld. Vervolgens is het aan het ministerie van LNV om de lijst bij te werken en in de Staatscourant te publiceren. Daar wacht de betreffende vereniging al een jaar op. Vanuit LNV wordt geen indicatie gegeven van de nog te verwachten wachttijd. De provincie is (tot de invoering van de Omgevingswet) bevoegd gezag voor het verlenen van een ontheffing op het stortverbod.

In deze casus zou gedogen een goede optie zijn, omdat er een duidelijk zicht is op legalisatie. De meststof is al beoordeeld, het wachten is op het aanpassen van de regelgeving, door plaatsing van de meststof op de Bijlage Aa.

Voorbeeld 2: casus snijafval linoleum (Noord-Holland)

Linoleum producent Forbo verwerkt in hun fabriek de snijresten die in de fabriek vrijkomen opnieuw tot linoleum. Ze hebben ruimte gekregen om in een proefneming ook snijresten die op locatie ontstaan bij het leggen van de vloer opnieuw tot linoleum te verwerken. Deze snijresten worden gezien als afval. De organisatie van het inzamelen van de snijresten op locatie door de (externe) vloerenleggers, het logistieke systeem en de verwerking op locatie was complex om vorm te geven. In de verlenging van het experiment is alles geregeld en blijkt het experiment succesvol. Helaas kan de vergunning niet voor het aflopen van de verlenging aangepast worden. Na afloop moeten al de apart ingezamelde snijresten dus weer verbrand worden.

Er is uiteindelijk een tijdelijke gedoogbeschikking gegeven zodat Forbo haar activiteiten in afwachting van de aangepaste vergunning kan voortzetten. Dit betreft eveneens gedogen in afwachting van legalisatie, in dit geval legalisatie door middel van vergunningverlening voor de betreffende activiteit.

Voorbeeld 3: casus lignine in wegdek (Noord-Brabant)

Een gemeente wil een proef vlak aanleggen voor een weg, waarbij ze het betongranulaat willen vervangen door lignine. Lignine is een natuurlijke lijmstof die in planten en bomen voorkomt en op grote schaal vrijkomt bij het maken van papier en bij het isoleren van cellulose uit hout. Dit lignine dient dan als bindmiddel voor de fundering. De omgevingsdienst merkte het lignine aan als afvalstof waardoor het project in een impasse dreigde te raken. Na overleg met de gemeente en de provincie is de casus opgelost door een ontheffing van het stortverbod te verlenen.

In dit geval is gebruik gemaakt van vergunning/ ontheffingverlening om een experiment mogelijk te maken. Op termijn zou een dergelijke ontheffing niet (meer) nodig zijn, wanneer lignine als secundaire grondstof / bouwstof goedgekeurd wordt (en daarmee als bijproduct kan worden aangemerkt in plaats van als 'afvalstof').