



Verslag

Werkatelier circulaire economie

5 februari 2016, De Vertrekhal, Rotterdam





Inhoudsopgave

1. Context en doel.....	3
2. Werkwijze.....	4
3. Resultaten.....	5
3.1. Werkgroep 1: Afval als grondstof voor voedselverpakkingen.....	5
3.2. Werkgroep 2: Sojameel: product, bijproduct of afval?.....	7
3.3. Werkgroep 3: Experimenteerruimte voor papierfabrikanten in Noord-Nederland	11
4. Conclusies en aanbevelingen.....	14
Bijlage 1 - Deelnemers.....	16
Bijlage 2 - Programma	17



Verslag

Circulaire Economie

Werkatelier, in opdracht van het Schieblockberaad

Datum: 5 februari 2016

Plaats: De Vertrekhal, Rotterdam

1. Context en doel

Het Schieblockberaad * wil de transitie naar een circulaire economie een impuls geven door te onderzoeken welke belemmeringen in regelgeving in de weg staan en hoe deze inzichten kunnen worden doorvertaald in de rol die elk van de betrokken partijen in het transitieproces kan spelen en in de wijze waarop de nieuwe Omgevingswet vorm zal krijgen. Met dat oogmerk organiseerde het Planbureau voor de Leefomgeving samen met bureau Wing op 5 februari 2016 een werkatelier rond het thema 'Circulaire Economie'.

** Het Schieblockberaad is een tijdelijk overlegplatform, bestaande uit directeuren en DG's van RIVM, Rijkswaterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport, DCMR Milieudienst Rijnmond, Planbureau voor de Leefomgeving, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Economische Zaken en het Havenbedrijf Rotterdam. Het beraad wisselt regelmatig van gedachten over de relatie tussen beleidsontwikkeling en maatschappelijke dynamiek, en de relevantie daarvan voor de ontwikkeling van de Omgevingswet.*

Doel van het werkatelier was om aan de hand van concrete praktijkervaringen belemmeringen bloot te leggen die de transitie naar een circulaire economie in de weg staan. Daarbij ging het de deelnemers vooral om de huidige institutionele context en het daarbij horende instrumentarium. Denk aan wet- en regelgeving en de wijze waarop initiatiefnemers en overheden zich tot elkaar verhouden in het zoeken van ruimte voor vernieuwing.

De opgedane inzichten zouden kunnen worden doorvertaald naar handelingsperspectieven voor zowel publiek als privaat, met name gericht op het wegnemen van institutionele belemmeringen en het stimuleren van economische activiteiten, mits die bijdragen aan de gewenste leefomgevingskwaliteit en aan het sluiten van grondstoffenkringlopen. Dit mede ook met het oog op de wijze waarop de nieuwe Omgevingswet vorm zal krijgen.

De resultaten van het werkatelier (dit verslag) worden gerapporteerd aan de Schieblockgroep en zullen mogelijk als input dienen voor de IABR - 2016 - The Next Economy.



2. Werkwijze

Centraal in het werkproces stonden de volgende drie casussen:

1. Afval als grondstof voor voedselverpakkingen

Hoe kunnen PET-flakes (=afval) worden ingezet voor de productie van verpakkingsmateriaal voor voedsel. Dit in het licht van de bestaande (internationale) wet- en regelgeving rond afval en voedsel. Een relevante vraag die speelt is of mogelijk sprake is van dubbele regulering en de afvalregels niet onnodig streng zijn? De case is interessant vanuit het perspectief 'afval of grondstof' en wetende dat ingeval van succes de opschaalbaarheid van de Indorama case groot is. Dit geldt voor bedrijven gericht op PET en kunststof recycling binnen en buiten Nederland.

2. Sojameel: product, bijproduct of afval?

Bij de verwerking van sojabonen komt ca. 20% plantaardige olie vrij en 80% eiwitrijk sojameel. Het sojameel wordt door de producent als bijproduct gezien, maar is in Nederland een belangrijke grondstof voor de veevoederindustrie (geschatte handelsvolume in Rotterdam ca 10 miljoen ton per jaar). Het wordt door o.a. Marcor/Steinweg opgeslagen als agribulk. Vergunningverlener DCMR was aanvankelijk van mening dat het volgens de bestaande wetgeving behandeld zou moeten worden als afvalstof. Na intensief overleg tussen initiatiefnemer, vergunningverlener en het ministerie van Infrastructuur en Milieu is besloten dat sojameel gezien moet worden als een product en niet als afvalstof. Dit komt het imago van bedrijven in de keten ten goede en verlost hen van veel administratieve overhead.

3. Experimenteerruimte voor papierfabrikanten in Noord-Nederland

Een aantal papierfabrikanten in Noord-Nederland wil houtgebaseerde grondstoffen vervangen door biobased reststromen uit de agro-industrie. Dit stuit op belemmeringen in vigerende omgevingsvergunningen omdat de beoogde grondstoffen worden geclassificeerd als "afval". De bedrijven dringen aan op experimenteerruimte in de omgevingsvergunningen, maar belendende provincies gaan hier op verschillende wijze mee om. De vraag is wat de factoren zijn die leiden tot het verschil in het toekennen van experimenteerruimte voor soortgelijke initiatieven. En hoe experimenteerruimte op een verantwoorde wijze kan worden toegekend.

Rond de gekozen casussen was een gemêleerd gezelschap bijeengebracht van deskundigen en belanghebbenden, zowel publiek als privaat (zie bijlage 1 - Deelnemerslijst).

Het gezelschap werd welkom geheten door Reinier van den Berg, onderdirecteur van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Vervolgens gaf Maarten Hajer (hoogleraar Urban Futures aan de Universiteit Utrecht en hoofdcurator van de IABR-2016) via een videoverbinding een inspirerend betoog waarin hij de kansen, uitdagingen en noodzaak neerzette voor een economie waarin grondstoffen, producten en reststromen op grote schaal op elkaar worden aangesloten.

Hierna verdeelde het gezelschap zich over drie werkgroepen. Elke werkgroep had één van bovengenoemde casussen als thema. Een inleider presenteerde de betreffende casus, waarna een gesprek volgde waarin op gestructureerde wijze de casus werd geanalyseerd en oplossingsrichtingen werden geformuleerd.

Aan het eind van de ochtend werden de bevindingen van de drie werkgroepen gedeeld en werden gezamenlijk conclusies getrokken omtrent algemene leerpunten en aanbevelingen.

Zie ook bijlage 2 - Programma.



3. Resultaten

3.1. Werkgroep 1: Afval als grondstof voor voedselverpakkingen

Gespreksleider:	Ytsen Deelstra	(Wing)
Inleiders:	Monique de Moel	(Havenbedrijf Rotterdam)
	Wout Fornara	(Indorama Ventures Europe BV)
Notulist:	Marnix Muller	(Ministerie van EZ/ Ruimte in Regels)

Na een algemene introductie van Monique de Moel (Havenbedrijf Rotterdam) werd door Wout Fornara (Indorama) nader ingezoomd op de casus rond inzet van PET-flakes als verpakkingsmateriaal voor voedsel.

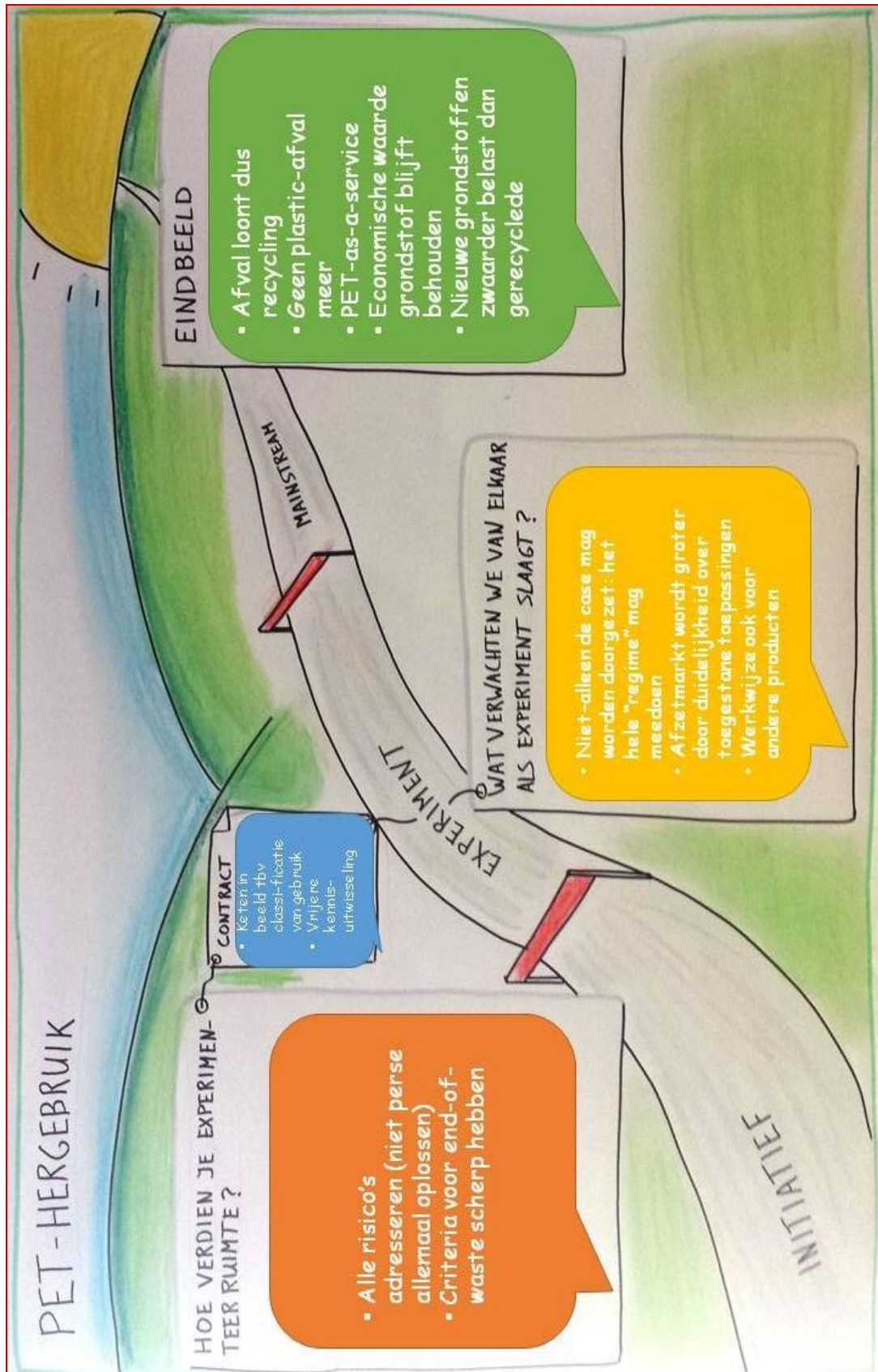
Beschrijving van de casus

Monique de Moel beschrijft hoe polyethyleentereftalaat (PET) wordt gebruikt als grondstof voor de productie van plastic voorwerpen, waaronder PET-flessen en andere plastic verpakkingen. Als grondstof daarvoor produceert Indorama in Rijnmond PET-korrels. Ook reststromen van PET, de zogenaamde PET-flakes, kunnen technisch gezien worden ingezet. PET-flakes vallen echter juridisch gezien onder de afvalstoffenwetgeving. Deze ziet erop toe dat reststromen PET niet in het leefmilieu terecht komen. Door de kwalificatie van afvalstof kunnen PET-flakes niet zonder meer worden teruggebracht in het productieproces.

Wout Fornara legt uit dat om PET-flakes terug in het productieproces te brengen en daarbij het predicaat 'afval' kwijt te raken, voldaan moet worden aan de z.g. REACH-registratie. Dit is een Europese verordening m.b.t. de registratie, evaluatie, autorisatie en restrictie van chemische stoffen. Indien het PET product vervolgens wordt gebruikt als verpakkingsmateriaal voor voedsel, gelden tevens de (inter)nationale regels die trachten te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in de voedselketen terecht komen. De vraag waar deze casus om draait is dan ook hoe de inzet in het productieproces van gerecycleerd materiaal (afval) vergemakkelijkt kan worden en welke belemmeringen in wet- en regelgeving hierbij zouden moeten worden overwonnen.

Discussie

- REACH-registratie richt zich op bescherming tegen risico's. Daarom stelt de regelgeving hoge eisen aan kennis / inzicht over effecten van stoffen op de gezondheid en leefomgeving, o.a. via uitgebreid toxicologisch onderzoek. Dit brengt hoge kosten met zich mee. Deze zijn zeker voor kleinere bedrijven lastig op te brengen. Wanneer met ketenpartijen kennis en risico's zou worden gedeeld, is het gemakkelijker een positieve business case te formuleren. Partijen als het Havenbedrijf hebben vaak een goed overzicht van de mogelijkheden en kan dergelijke ketensamenwerking faciliteren. Mogelijk zou toxicologisch onderzoek ook beter georganiseerd kunnen worden om registratie van stoffen te vergemakkelijken.
- PET (flakes) is een product op wereldmarkt met een duidelijke economische waarde. Ondanks de huidige lage olieprijs is ook het gerecyclede product aantrekkelijk, zeker als concurrerende plastics zouden worden belast met een CO2-beprijzing. Overheden zouden ook door meer duurzaam in te kopen een stimulerende rol kunnen spelen in het recyclen van plastics.
- Voor een betere omgang met de juridische status van afvalproducten zou de Belgische werkwijze met grondstofcertificaten als voorbeeld kunnen dienen.





Aanbevelingen

- Bedrijven kunnen (experimenteer)ruimte verdienen door transparant alle risico's te adresseren waaraan de volksgezondheid en leefomgeving mogelijk wordt blootgesteld. Daarbij hoort ook het scherp formuleren van de criteria voor 'end-of-waste'.
- Van de overheid mag het bedrijfsleven verwachten dat bij gebleken succes opschaling mogelijk is naar het hele 'regime' van hergebruik van plastic reststromen, dus ook voor andere producten. Duidelijkheid over toegestane toepassingen creëert een economisch robuuste afzetmarkt en daarmee een gezond investeringsklimaat.
- Overheid en bedrijfsleven zouden gezamenlijk moeten investeren in een laagdrempelig platform voor kennisuitwisseling op het gebied van wet- en regelgeving en om te leren van elkaars inzichten en praktijkervaringen rond het sluiten van grondstoffenkringlopen.
- Voor een betere omgang met de juridische status van afvalproducten zou de Belgische werkwijze met grondstofcertificaten als voorbeeld kunnen dienen.
- Om de recycling van materialen en grondstoffen economisch haalbaar te maken, moet op korte termijn een level playing field gecreëerd worden met producenten die nieuwe grondstoffen gebruiken. Dit kan door inzet van het fiscaal instrumentarium (CO2-beprijzing bijvoorbeeld). Via haar inkoopbeleid kan de overheid ook stimulerend optreden.
- De plastics markt zou een beter beeld moeten hebben van de kwaliteiten van haar producten om cascadering in de markt te vergemakkelijken. De papierindustrie zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen. In die sector is namelijk op EU-niveau geregeld welke soort papier waarvoor mag worden gebruikt. Bij voedsel wordt altijd met een tussenlaag gewerkt.

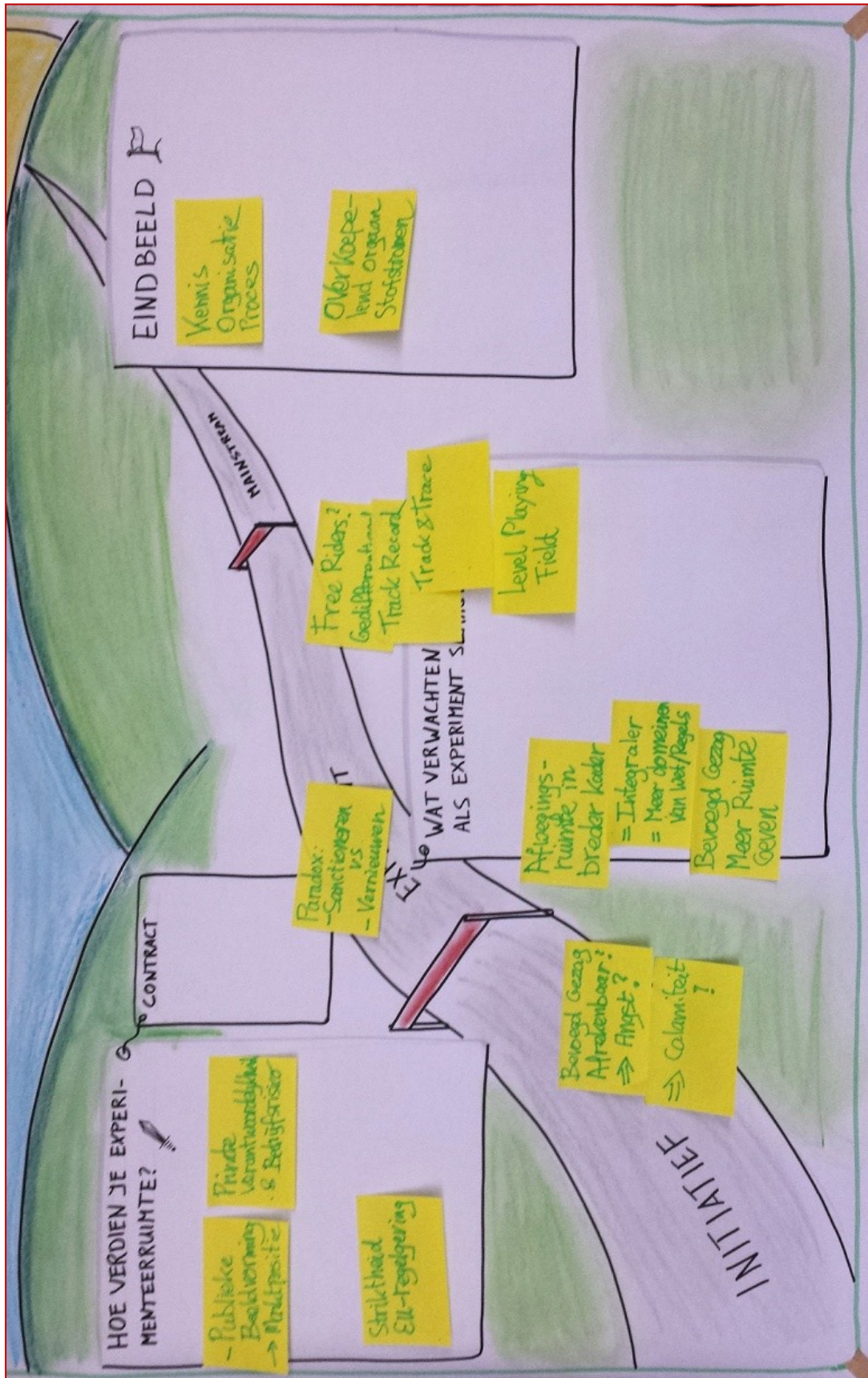
3.2. Werkgroep 2: Sojameel: product, bijproduct of afval?

Gespreksleider: Joost Tersteeg (Wing)
Inleider: Maarten de Hoog (DCMR Milieudienst Rijnmond)
Notulist: Aldert Hanemaaijer (Planbureau voor de Leefomgeving)

Beschrijving van de casus

Aanleiding voor deze casus was de aanvraag van een omgevingsvergunning door Marcor BV (onderdeel van Steinweg Handelsveem BV) voor een nieuwe locatie voor de opslag van agribulk. DCMR stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat sojameel onbedoeld is geproduceerd en dus afval is. Volgens de wet- en regelgeving zou Marcor voor het opslaan van sojameel dus een afvalvergunning nodig hebben.

Marcor/Steinweg, daarin ondersteund door de ketenorganisatie voor Margarine, Vetten en Oliën (MVO) en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), voerde als tegenargument aan dat sojameel een bijproduct met een duidelijke marktwaarde is, hetgeen blijkt uit het feit dat het product al jaren wordt toegepast als grondstof in de diervoederindustrie. Een ander tegenargument van Marcor is dat als sojameel het predicaat afval krijgt, dit schadelijk is voor het imago van het bedrijf en voor de hele keten die sojameel verwerkt en vermarkt als diervoeder.





De beoordeling van DCMR ging in de eerste plaats uit van bestaande wet- en regelgeving en de daaruit volgende mogelijke risico's voor volksgezondheid en milieu. Maar ook drong het inzicht door dat dit laatste verderop in de keten via de feed- en foodregulering en het door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) gehanteerde kwaliteitssysteem al werd geborgd. Na gesprekken met Marcor/Steinweg, de brancheorganisaties en het ministerie van IenM, besloot DCMR om sojameel in deze casus niet als afvalstof te beschouwen.

Maarten de Hoog rondt de presentatie af met de conclusie dat DCMR, als vertegenwoordiger van het bevoegd gezag, onvoldoende eigen afwegingsruimte heeft om te kunnen oordelen over bijzondere gevallen in het kader van circulaire economie. DCMR wordt voor de borging van de leefomgevingskwaliteit afrekenbaar geacht, zowel formeel als in de publieke opinie en politiek. Dit maakt de ruimte voor eigen interpretatie van wet- en regelgeving beperkt. De uitvoering wordt steeds complexer en het dilemma is groot: strikt navolgen en handhaven van de regels, versus experimenteeruimte bieden voor economische groei en vernieuwing.

Discussie

- Marcor/Steinweg en de ondersteunende brancheorganisaties geven aan dat bestaande EU afvalwetgeving geen uitspraak doet of een stof een bijproduct is of afval. Indien de afvalwetgeving in het circulaire economie pakket van de EC wordt goedgekeurd, dan valt sojaschroot niet langer onder de noemer afval. Dit is van belang vanwege het imago dat aan afval kleeft en het effect dat dit heeft op de marktpositie van de daarmee geproduceerde diervoeders.
- Zolang de regelgeving hieromtrent nog niet expliciet is aangepast, is het van groot belang dat de kennis die in deze casus is opgedaan ook met anderen wordt gedeeld. Ten slotte wordt in totaal ca 15 mln ton agribulk jaarlijks in NL geïmporteerd. Nevedi heeft het voornemen een notitie op te stellen waarin de argumenten op een rij worden gezet. Hierdoor kunnen ook andere agribulkstromen gebruik maken van de opgedane inzichten.
- De casus leert dat het delen van kennis een belangrijke succesfactor kan zijn in het opschalen van initiatieven. Door kennis te nemen van elkaars ervaringen en argumenten kan voorkomen worden dat het wiel steeds opnieuw wordt uitgevonden. Dit lijkt des te meer van belang omdat veel bevoegdheden zijn gedelegeerd naar provincies, waar vaak minder kennis aanwezig is. Toch moet het bevoegd gezag ook op dat lagere schaalniveau van geval tot geval steeds weer een eigen afwegingen maken. De noodzaak van kennis en inzichten delen laat zich ook voelen bij bedrijven en bij de rijksoverheid.
- Aanvragen voor experimenteeruimte zullen niet alleen worden beoordeeld op grond van mogelijke risico's voor de leefomgevingskwaliteit en conformiteit aan EU-regelgeving. Besluitvorming hieromtrent is ook afhankelijk van de track record van de aanvrager/initiatiefnemer. Als voorbeeld kan de benadering gelden die de NVWA kiest, n.l. steeds sterker voorwaarden eisen in de sfeer van 'track & trace' en zelfregulatie. Bedrijven die hierin goed presteren worden minder frequent gecontroleerd, waardoor meer capaciteit kan worden ingezet op probleemgevallen.
- Een ander leerpunt dat uit de gepresenteerde casus naar voren komt, is het ontbreken van geregeld interdisciplinair overleg. Ook hierin lijkt NVWA met haar 'Rainbow team' in de Rotterdamse haven al verder te zijn. Het gaat dan specifiek om toezicht en handhaving, maar de successen die het Rainbow team klaarblijkelijk boekt komen vooral voort uit de frequente en gestructureerde wijze van overleg tussen uiteenlopende instanties, resulterend in een gezamenlijke aanpak.



- Wat de NVWA uit haar aanpak met het Rainbow team heeft geleerd, is dat de gehanteerde werkwijze sterk appelleert aan de individuele verantwoordelijkheid van de vergunninghouder, en dat door de gedifferentieerde wijze van toezicht en handhaving (zie hierboven) er meer ruimte ontstaat voor het afgeven van vergunningen.
- Bij sojameel bleek bijvoorbeeld dat bedrijven verderop in de keten moet voldoen aan de strenge eisen van de diervoeder- en voedselwetgeving. Dit zou op zich al voldoende garanties moeten geven voor het op de juiste wijze naleven van een omgevingsvergunning waarin sojameel niet langer als afval wordt gezien maar als grondstof. Toch blijkt in de besproken casus geen overleg te zijn geweest tussen ILT en NVWA. Ook lijkt de afstand tussen ILT en de beleidsdirecties van IenM groter te zijn dan die tussen EZ en de NVWA.
- DCMR geeft aan dat men in geval van twijfel altijd aan de veilige kant gaat zitten. Dus risico's mijden, niet alleen op het terrein van de omgevingskwaliteit maar ook m.b.t. het imago en de positie van de eigen organisatie. DCMR moet steeds de balans zoeken tussen het strikt toepassen van bestaande regels en het bieden van ruimte voor innovatie bij bedrijven. Tegelijk wordt DCMR ingeval van calamiteiten keihard afgerekend, zowel door de politiek als in de publieke opinie. De opdrachtgevers van DCMR willen hieromtrent geen gedoe.
- Daarbij is het beeld dat ILT niet veel ruimte geeft. Dit spanningsveld vormt binnen IenM onderwerp van gesprek tussen beleid en toezicht. Daarbij wordt ook aansluiting gezocht bij de kennis en ervaring bij andere ministeries, zoals EZ en de NVWA. Toch rijst de vraag wat de overheid aanvullend nog meer nodig heeft om zich langs de lijnen van de nieuwe Omgevingswet meer interdisciplinair te organiseren en meer integraal te opereren.

Aanbevelingen

- Het doorbreken van weerbarstigheden in de vergunningverlening is gebaat bij meer eigen afwegingsruimte voor de vergunningverlenende instantie (in casu DCMR). Dit vereist formele stappen van de kant van IenM en mogelijk ook van de politiek.
- De rijksoverheid zou het uitwisselen van interdisciplinaire kennis en ervaring moeten faciliteren tussen vergunningverleners c.q. bevoegde gezagen, toezichthouders en handhavers, bedrijfsleven c.q. brancheorganisaties en kennisinstellingen, bijvoorbeeld via een daartoe op te richten lerende omgeving, platform, o.i.d.
- Organiseer een omgeving waarbij IenM, DCMR en ILT eerder inhoudelijk om de tafel kunnen gaan met respect voor elkaars rol. Ook zou intensiever, eerder en op gelijkwaardige basis inhoudelijk overleg moeten plaatsvinden tussen beleidsdirecties (zoals bij IenM en EZ), toezichthouders (zoals ILT en NVWA) en vergunningverleners (zoals DCMR, RUDs en andere vertegenwoordigers van het bevoegd gezag).
- Met name bij omgevingsvergunningen rond voedsel is verbreding van de discussie nodig richting NVWA en EZ, gezien hun kennis over food en feed. Op die manier zit direct alle relevante kennis om tafel en kan een bredere en beter geïnformeerde afweging worden gemaakt.
- Leer vooral door te doen. Zoek elkaar op rond situaties die zich feitelijk voordoen. Deel informatie, werk met vliegende brigades, hanteer principes zelfkeur en van track & trace.



3.3. Werkgroep 3: Experimenteerruimte voor papierfabrikanten in Noord-Nederland

Gespreksleider: Dorien Brunt (Wing)
 Inleider: Annita Westenbroek (Kon. Vereniging van Nederlandse Papier- en Kartonfabrieken)
 Notulist: Emiel de Bruijne (Ministerie van IenM / DGMI)

Beschrijving van de casus

Centraal in de casus staat de vraag: wat zijn de mogelijkheden om experimenteerruimte in wet- en regelgeving te bieden voor het testen van nieuwe productiemethoden in de papierindustrie.

In het kader van de Green Deal papier is een aantal papierproducenten in Noord-Nederland voornemens om hout gebaseerde grondstoffen in zijn productieketen te vervangen met alternatieve biobased grondstoffen, veelal uiteenlopende reststromen uit de agro-industrie. Het is daarbij belangrijk om te vermelden dat deze reststromen kunnen worden aangeduid als “afvalstoffen”. In dit kader moeten experimenten worden uitgevoerd omdat proefsgewijs moet worden bepaald welke reststroom geschikt is voor papierproductie. De beoogde toepassing van reststromen past echter niet binnen de voorschriften die zijn opgenomen in de vigerende omgevingsvergunningen van deze bedrijven. Hierdoor hebben producenten niet de juridische ruimte om dergelijke experimenten uit te voeren.

De producenten hebben daarom bij het bevoegd gezag (provincie) aangedrongen op het opnemen van experimenteerruimte in de omgevingsvergunningen. Artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht stelt dat in een omgevingsvergunning kan 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. 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.

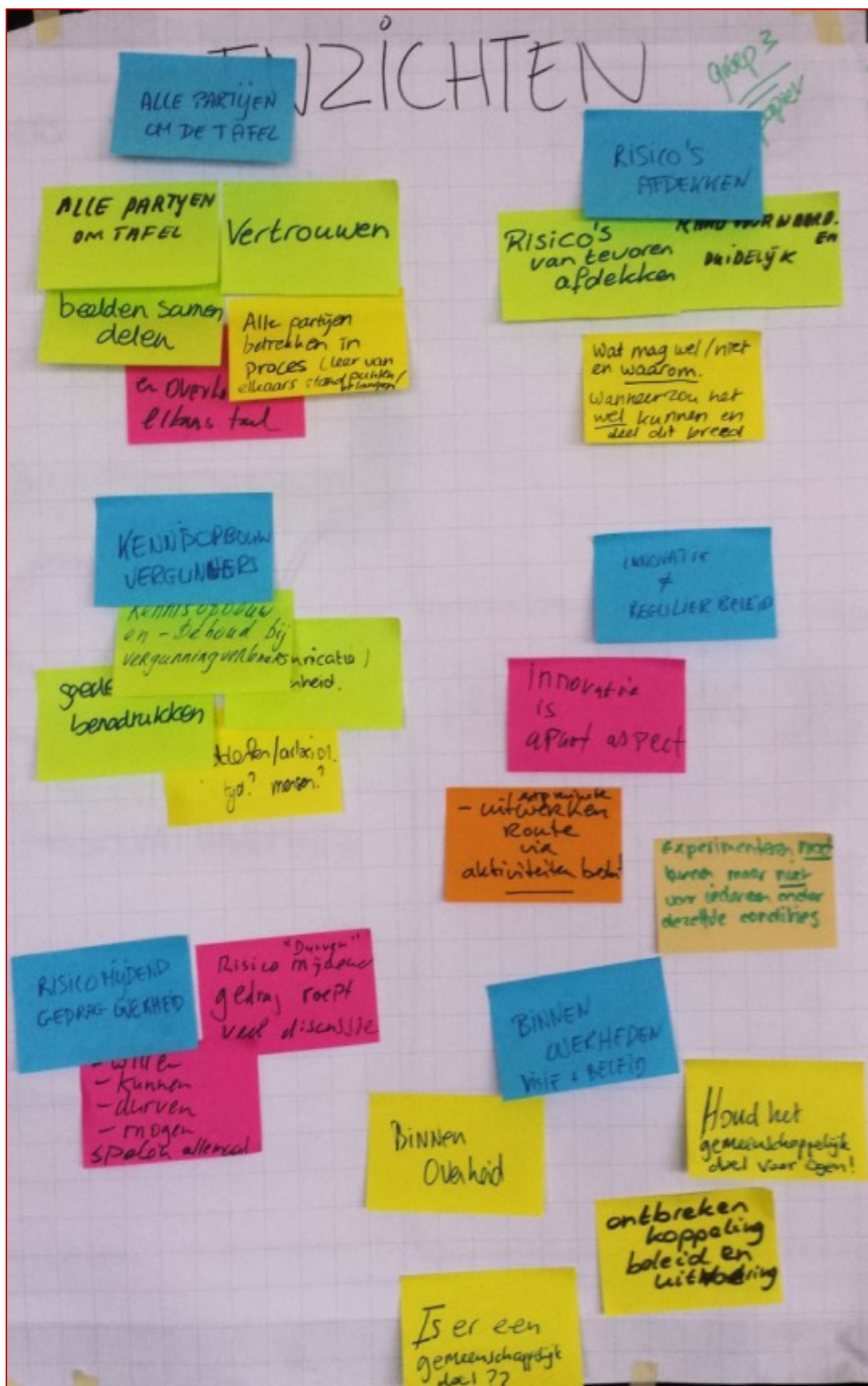
Papierfabrikanten hebben voor het toepassen nieuwe productiemethoden experimenteerruimte nodig, maar om die te verkrijgen is vooraf kennis nodig over de verwachte milieueffecten. Om die te bepalen zijn juist experimenten nodig. Er is dus enig lef nodig om deze impasse te doorbreken.

Annita Westenbroek schetste vervolgens hoe het bevoegd gezag van de provincie Groningen besloot om geen experimenteerruimte te gunnen in de omgevingsvergunning van een papierproducent. In andere provincies werd aan producenten juist wel experimenteerruimte toegekend. Volgens Annita Westenbroek belemmert dit verschil in beoordeling niet alleen de ontwikkeling van circulaire initiatieven, maar ontstaat er ook een ongelijk speelveld. Verwijzend naar eerdere correspondentie wist een deelnemer vanuit IenM hier aan toe te voegen dat, na interventie van het ministerie van IenM, de provincie Groningen aangaf bij te willen dragen aan de Green Deal, maar toch experimenteerruimte uitsloot. Reden hiervoor was de mogelijk kritische houding van de omgeving van de papierfabriek m.b.t experimenten met “afval”. De fabriek ligt namelijk in bebouwd gebied met omwonenden.

Discussie

In het gesprek dat volgt, komen de volgende noties aan de orde:

- In de besluitvorming over experimenteerruimte dient elk geval naar eigen omstandigheden beoordeeld te worden. Dit kan verschillen in beoordeling verklaren, bijvoorbeeld door de specifieke ligging van een fabriek ten opzichte van z'n omgeving. Afwegingen worden onder andere gemaakt met het oog op bestaande risico's.





- Daartegenover leidt een dergelijke positionering ertoe dat het bevoegd gezag sterk risicomijdend optreedt en weinig rekening houdt met en ruimte biedt aan noodzakelijke innovaties.
- De vergunningverlener kampt bij dergelijke beoordelingen vaak met een gebrek aan deskundigheid. Recente reorganisaties, waarbij de vergunningverleners vanuit de provincies werden ondergebracht in de huidige omgevingsdiensten, hebben dit in de hand gewerkt.
- Mogelijk zou het maken van afwegingen rondom experimenteerruimte meer geobjectiveerd kunnen worden in de opvolger van het activiteitenbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Bij de totstandkoming van de Green Deal Papier is het IPO onvoldoende betrokken. Hierdoor werden de provincies pas achteraf geconfronteerd met door de rijksoverheid gesteunde initiatieven, waar zij tevoren geen oordeel over hadden kunnen vellen.

Inzichten

- Samen om de tafel
 Bij de aanvraag van experimenteerruimte moet worden ingezet op een constructieve dialoog tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer. Dit is met name belangrijk bij (milieu)innovaties. Zo'n dialoog draagt bij aan:
 - gedeelde beelden en verwachtingen,
 - gelijk kennisniveau,
 - vertrouwen.

Dit betekent dat initiatiefnemers zich moeten inspannen om het bevoegd gezag reeds in een vroeg stadium te betrekken bij de plannen rondom de aan te vragen experimenteerruimte, o.a. door tijdig alle relevante informatie aan te leveren. Zo krijgen de vergunningverleners beter inzicht in de aard en risico's van het beoogde experiment en kunnen zij actief meedenken over de kansen die het voorgestelde ontwerp biedt. Een dergelijke samenwerking biedt het bevoegd gezag de kans om een goed geïnformeerde afweging te maken en biedt de initiatiefnemer/ondernemer meer houvast bij het maken van de investeringsbeslissing.
- Omgaan met mogelijke risico's
 De mogelijke risico's van het experiment voor de leefomgevingskwaliteit en volksgezondheid moeten te allen tijde goed in beeld en onder controle zijn. Als het onderzoeken van die risico's ook onderdeel van het experiment is, dan moet de monitoring en de mogelijkheden van bijsturen en stopzetten van het experiment goed geregeld zijn.
- Kennis opbouwen bij vergunningverleners
 Bij het bevoegd gezag c.q. de vergunningverleners zou meer moeten worden geïnvesteerd in kennis en informatievoorziening. Het bedrijfsleven kan hierin een rol spelen. Ook is er behoefte aan het gestructureerd delen van informatie, kennis en ervaringen tussen overheden onderling.
- Het omgaan met experimenteerruimte is een vak apart
 Complicerend is dat experimenteren nodig is, maar dat niet iedere initiatiefnemer in z'n aanvraag beloond kan worden omdat de omstandigheden verschillen. Experimenten houden altijd risico's in. Risicomijdend gedrag van de overheid is een onderwerp dat veel emoties oproept. Frustraties leven zowel bij bedrijfsleven als overheid zelf. Welke risico's liggen waar en hoe zou daarin samen opgetrokken kunnen worden?



- Een juiste afweging hierin maken vraagt, naast kennis, visie, overleg en bestuurlijke steun. Wellicht kan de werkwijze geobjectiveerd kunnen worden door het onderwerp experimenteerruimte nader uit te werken in het nieuwe Besluit Activiteiten Leefomgeving. Dit zou tevens meer gelijke kansen voor de aanvragers van experimenteerruimte kunnen garanderen.
- Gezamenlijke visie van overheden is nodig
Overheden zouden een meer overeenkomende visie moeten ontwikkelen met betrekking tot de betekenis en de doelstellingen van circulaire economie en hun handelswijze in het beoordelen van aanvragen voor experimenteerruimte. Ook hierdoor ontstaat een meer gelijk speelveld voor initiatiefnemers.

4. Conclusies en aanbevelingen

In de plenaire wrap-up werden tussen de werkgroepen over en weer observaties gedeeld en konden we gezamenlijk een aantal algemene conclusies trekken:

Classificatie van grondstoffen en materialen

- Er is behoefte aan een classificatie waarin is vastgelegd aan welke kwaliteiten gerecycled materiaal moet voldoen om voor een bepaalde toepassing gebruikt te mogen worden. Papier kan hierbij als voorbeeld dienen. Als het om verpakkingsmateriaal van voedsel gaat, wordt altijd met een tussenslag gewerkt. Deze aanpak zou je ook bij kunststof kunnen inzetten.
- Zo'n classificatiesysteem kan de afzetmarkt in Europa in grote mate tegemoet komen en opschaaling van circulaire ketens economisch rendabel maken. De brancheorganisaties dienen hierin een actieve rol te spelen. De overheid kan helpen een lerende omgeving te creëren waarin cross-sectoraal van elkaars ervaringen kan worden geleerd.

Ruimte en rollen

- Innovaties in het sluiten van kringlopen vragen met enige regelmaat om experimenteerruimte. Dit is cruciaal om de milieueffecten in beeld te brengen, innovaties in een later stadium te kunnen opschalen en mainstream te brengen. Voor het verkrijgen van een vergunning of ontheffing moet vooraf een inschatting worden gemaakt van de te verwachten milieueffecten. Hiervoor zijn vaak experimenten nodig, waarvoor op zich al een milieuvergunning nodig is. Dit leidt al gauw tot een impasse. Het doorbreken daarvan vraagt bestuurlijke lef.
- Het geven van (experimenteer)ruimte vergt altijd maatwerk. Naast juridische en andere inhoudelijke kennis worden ook eisen gesteld aan de cultuur bij de betrokken overheden en aan de track record van de betreffende initiatiefnemer.
- Bij overheden zou het adagium bij experimenteerruimte kunnen luiden: 'kunnen, willen en durven!'
 - 'Kunnen' vraagt om voldoende kennis om over het verlenen van experimenteerruimte te kunnen oordelen. Daarbij hoort inzicht in de conformiteit aan EU-regelgeving en een goede onderbouwing van de risico's voor gezondheid en leefomgeving.
 - 'Willen' vraagt om het maatschappelijk belang voorop te stellen en mee te denken.
 - 'Durven' vraagt om een zekere mate van rugdekking ten aanzien van de afrekenbaarheid bij falen van het experiment.



- Het leveren van maatwerk vraagt ook om een nieuwe invulling van rollen in het proces van vergunningverlening.
 - Initiatiefnemers zullen zich bewust moeten zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheden en de daarbij horende transparantie in het verschaffen van informatie, o.a. over risico's.
 - Het bevoegd gezag moet bereid zijn om in een vroeg stadium mee te denken over het realiseren van de gevraagde (experimenteer)ruimte. Tegelijkertijd moet het waken over de omgevingskwaliteit en volksgezondheid die te allen tijde geborgd moeten zijn en dus alleen afgemeten risicoprofielen toelaten.
- Een bevoegd gezag heeft de neiging om pas ruimte te geven voor vernieuwing, als men daarvoor ook formeel rugdekking krijgt. Dat wordt in het algemeen nu nog niet zo ervaren. Totdat dit wel het geval is, is het mijden van risico's door vergunningverleners (o.a. bij RUDs) de regel.

Level playing field

- Om het sluiten van materialen- en grondstoffenstromen economisch haalbaar te maken, moet een level playing field gecreëerd worden met producenten die nieuwe grondstoffen in roulatie brengen. Dit kan door inzet van het fiscaal instrumentarium (CO2-beprijzing bijvoorbeeld) of door middel van duurzaam inkopen, waarbij de inzet van secundair materiaal een voordeel krijgt.

Samen leren

- Er moet meer interdisciplinaire uitwisseling plaatshebben van kennis en ervaring tussen vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, het bedrijfsleven en kennisinstellingen, bijvoorbeeld via een daartoe op te richten lerende omgeving, platform voor kennisuitwisseling, etc.
- Mede ook hierdoor zou er intensiever, eerder en op gelijkwaardige basis inhoudelijk overleg moeten plaatsvinden tussen nationale beleidsdirecties (zoals bij IenM en EZ), nationale en regionale toezichthouders (zoals ILT, NWWA en DCMR) en vergunningverleners (de RUDs en andere vertegenwoordigers van het bevoegd gezag).
- Investeer in kennis en voorlichting bij vergunningverlening ook op werkvloer niveau, dus meer richting uitvoering in de praktijk.

Samen doen

- Leer vooral door te doen. Zoek elkaar op rond situaties die zich feitelijk voordoen. Deel informatie, werk met vliegende brigades, hanteer principes van zelfkeur en van track & tracé.

Programmatische aanpak

- Op basis van bovengenoemde conclusies kan een meer programmatische aanpak voor het aanjagen van de circulaire economie worden overwogen. Het gaat dan om intensieve kennisuitwisseling die verder gaat dan het delen van informatie. Samen leren en samen doen, interdisciplinair en schaalniveaus doorkruisend. De tijd die partijen in elkaar investeren is nu nog te weinig. Er is langer intensief contact nodig om elkaars taal te leren spreken.

Voor zo'n programmatische aanpak is een inhoudelijke clustering nodig om deelprogramma's op te kunnen bouwen die voorzien kunnen worden van capaciteit om leerprocessen met meer diepgang op te tuigen. Zou goed zijn daarbij een ontwerpende benadering te kiezen, in de zin van samen nieuwe oplossingen bedenken en die testen, evalueren en herontwerpen.



Bijlage 1 - Deelnemers

Naam	Organisatie	Werkgroep
Maarten Hajer	Universiteit Utrecht, IABR-2016	-
Roland Amoureux	Circularity Centre / van Gansewinkel Groep	1
Ton Holtkamp	Federatie Herwinning Grondstoffen	1
Monique de Moel	Havenbedrijf Rotterdam	1
Wout Fornara	Indorama Ventures Europe B.V	1
Marnix Muller	Ministerie van EZ / Ruimte in Regels	1
Mireille Reijme	Ministerie van IenM / DGMI	1
Erik Schutjes	NRK Recycling	1
Reinier van den Berg	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	1
Dick Sijm	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	1
Ytsen Deelstra	Wing, partner in ruimte en ontwikkeling	1
Paul Schackmann	C. Steinweg Handelsveem BV	2
Maarten de Hoog	DCMR Milieudienst Rijnmond	2
Frank Bergmans	Ketenorganisatie voor Margarine, Vetten en Oliën (MVO)	2
Aad Groeneboom	Marcor Stevedoring B.V.	2
John Tieman	Ministerie van IenM / HBZJ	2
Mark Heijmans	Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie	2
Richard van Buuren	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	2
Aldert Hanemaaijer	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	2
Trudy Rood	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)	2
Joost Tersteeg	Wing, partner in ruimte en ontwikkeling	2
Yvette Bijkerk	DCMR Milieudienst Rijnmond	3
Reinette Kiès	Interprovinciaal Overleg (IPO)	3
John Butter	Ministerie van EZ / Ruimte in Regels	3
Emiel de Bruijne	Ministerie van IenM / DGMI	3
Hans Spiegeler	Ministerie van IenM / DGMI	3
Loek Knijf	Ministerie van IenM / DGMI	3
Jaap Koreman	Ministerie van IenM / ILT	3
Evelyn Heugens	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)	3
Annita Westenbroek	Vereniging Nederl. Papier- & Kartonfabrieken (VNP)	3
Dorien Brunt	Wing, partner in ruimte en ontwikkeling	3



Bijlage 2 - Programma

- 09.00 Inloop
Registratie, koffie, thee, etc.
- 09.30 Welkom door Reinier van den Berg, onderdirecteur Planbureau voor de Leefomgeving
- 09.35 Key note door Maarten Hajer, hoogleraar Urban Futures Univ.Utrecht en hoofdcurator IABR-2016
- 09.45 Programma door dagvoorzitter Joost Tersteeg, Wing
Doel, werkwijze, beoogd resultaat
- 09.50 Drie parallelle werksessies
1. *De Indorama casus - afval als grondstof voor voedselverpakkingen*
 2. *De Steinweg/Marcor casus - sojaschroot van afval naar product*
 3. *Papierfabrikanten in Noord-Nederland - Experimenteerruimte voor biobased reststromen*
- 11.30 Terugkoppeling (plenair)
Uitwisseling van kansen, uitdagingen en oplossingsrichtingen
- 12.15 Afronding
Conclusies en aanbevelingen richting Schieblockberaad
- 12.45 Lunchbuffet met belegde broodjes