



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking grondstoffengebruik en afvalpreventie

Ontwerp Circulair Materialenplan

Handreiking grondstoffengebruik en afvalpreventie

Inspraak

Dit document is een onderdeel van het Ontwerp Circulair Materialenplan (ontwerp-CMP) voor de inspraakprocedure. Eenieder krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer bepaalt dat voor het vaststellen van het CMP een procedure van inspraak moet worden gevolgd. Dit geldt niet voor alle onderdelen voor het CMP, maar wel voor de onderdelen die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders'.

Zienschijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienschijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienschijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienschijzen op de toelichtende onderdelen worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota.

Dit onderdeel van het CMP bevat geen toetsingskaders.

Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze handreiking komt dan als een pdf beschikbaar op de website. Enkele tips voor het lezen van de pdf's:

- In deze pdf kunt u in de browser of de pdf-reader linksboven of rechtsboven een inhoudsgave uitklappen, genaamd 'inhoud' of 'bladwijzers'.
- Onderstippelde woorden in de tekst zijn begripen. Zie in het ontwerp-CMP de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'.
- De [[Interne links](#)] in het CMP worden in het ontwerp-CMP nog in blauw met rechte haken weergegeven, maar deze verwijzingen werken nog niet. De links worden op de website van het definitieve CMP werkend gemaakt.

Dit document is opgemaakt voor digitoegankelijkheid. Kunt u de tekst of afbeeldingen niet lezen? Neem dan contact op via 088-7977102 of het [contactformulier](#) van de helpdesk.

Status: Ontwerp Circulair Materialenplan voor inspraak

Afzender: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: januari 2025

Website: circulairmaterialenplan.nl

Inhoud

1. Over deze handreiking	4
2. Stappen in het vergunningverleningsproces	4
3. Aandachtspunten vooraf	5
3.1 Nieuwe en bestaande vergunningen.....	5
3.2 Regels voor het hele bedrijf of voor een deel.....	5
3.3 Verplichtingen milieueffectrapportage	6
4. Vooroverleg	6
4.1 Uitleg over circulaire economie	6
4.2 Relevantie grondstoffengebruik en afvalpreventie	7
5. Beoordelen van de vergunningaanvraag	7
5.1 Toetsen volledigheid gegevens vergunningaanvraag	7
5.2 Toetsen van vergunningaanvraag op gebruik BBT.....	8
5.3 Toetsen maatregelen in vergunningaanvraag.....	8
6. Voorschriften verbinden aan de vergunning.....	10
6.1 Voorschrijven van onderzoek.....	11
6.2 Juridische beperkingen	11
7. Toezicht.....	11
7.1 Algemene regels en zorgplicht in het Bal	11
7.2 Vergunningvoorschrift onderzoek	12
8. Bijlage milieubelastende activiteiten 7.27 Or	13

1. Over deze handreiking

Bedrijven kunnen op diverse manieren werken aan een circulaire economie. Een manier is door in hun bedrijfsprocessen maatregelen te nemen voor het efficiënt en effectief gebruik van grondstoffen en het voorkomen en beperken van afval.

In het [[hoofdstuk grondstoffengebruik en afvalpreventie](#)] in het Circulair Materialenplan (CMP) is de wettelijke grondslag beschreven om grondstoffengebruik en afvalpreventie mee te nemen in het vergunningverleningsproces voor de omgevingsvergunning. Deze handreiking geeft vergunningverleners en toezichthouders handvatten om invulling te geven aan deze verplichtingen.

De handreiking helpt bevoegd gezag om te bepalen voor welke activiteiten de beoordeling relevant is. Ook geeft het punten waar bevoegd gezag bij die beoordeling in ieder geval naar kan kijken. Er worden voorbeelden gegeven van maatregelen die bevoegd gezag aan bedrijven kan opleggen. Zo kan bevoegd gezag bijvoorbeeld een bedrijf verplichten tot onderzoek en informatieverstrekking over grondstoffengebruik. Deze handreiking geeft voorbeelden van het type informatie dat zij kunnen registreren. Vervolgens wordt toegelicht hoe zij dit in vergunningsvoorschriften kunnen vastleggen en hoe toezicht hiervoor kan worden ingericht.

Voor bedrijven is de handreiking om verschillende redenen relevant. Het geeft suggesties voor de wijze waarop bevoegde gezagen met bedrijven het gesprek aan kunnen gaan over grondstoffengebruik en afvalpreventie. Zo wordt het in het vergunningverleningsproces voor bedrijven scherper wat zij kunnen doen. Bedrijven kunnen in de handreiking zelf ook lezen welk soort maatregelen zij kunnen nemen op het gebied van grondstoffengebruik en het voorkomen van afval in hun productieprocessen.

De handreiking is met name relevant voor de omgevingsvergunningen voor [Seveso-inrichtingen](#), [ippc-installaties](#) en enkele andere grote vergunningplichtige activiteiten, vooral in de industrie. Deze handreiking is daarom bedoeld voor de vergunningverleners en toezichthouders voor dit type bedrijven.

In het vervolg van deze handreiking worden eerst kort de stappen in het vergunningverleningsproces beschreven waarbij bevoegd gezag aandacht moet of kan besteden aan grondstoffengebruik en afvalpreventie. Vervolgens worden enkele aandachtspunten gegeven en wordt bij elk van deze stappen beschreven op welke wijze bevoegd gezag invulling kan geven aan deze verplichtingen en mogelijkheden.

2. Stappen in het vergunningverleningsproces

Wanneer moet of kan het bevoegd gezag in het vergunningverleningsproces aandacht besteden aan grondstoffengebruik en afvalpreventie? Samengevat zijn dat de volgende momenten in het vergunningverleningsproces:

- Tijdens het vooroverleg
- Bij het beoordelen van de vergunningaanvraag
- Waarbij er getoetst moet worden op:
 - Volledigheid van de aangeleverde gegevens
 - Toepassing van verplichte beste beschikbare technieken
 - Maatregelen voor grondstoffengebruik en afvalpreventie
- Daarnaast kan een milieueffectrapportage of mededeling voor een mer-beoordeling gevraagd en getoetst worden.
- Bij het opnemen van vergunningvoorschriften
- Bij toezicht

In de volgende paragrafen wordt eerst een aantal aandachtspunten vooraf gegeven; deze worden vervolgens per stap verder toegelicht.

3. Aandachtspunten vooraf

Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten moeten beoordeeld worden. Daarvoor staan de beoordelingsregels in artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Voor deze beoordelingsregels geeft de handreiking handvatten voor het beoordelen van grondstoffengebruik en afvalpreventie. Daarbij zijn wel enkele aandachtspunten vooraf van belang. Het verschilt of het gaat om een nieuwe vergunningaanvraag of een wijziging. Ook geldt de vergunningplicht niet altijd voor het gehele bedrijf. Verder kan ook een eventuele verplichting voor milieueffectrapportage kansen bieden.

3.1 Nieuwe en bestaande vergunningen

Grondstoffengebruik en afvalpreventie kunnen zowel bij een nieuwe vergunning als een wijziging van een vergunning aan de orde zijn. Bij nieuwe vergunningen is bevoegd gezag verplicht om grondstoffengebruik en afvalpreventie aandacht te geven. Als de wijziging van een vergunning belangrijk is voor grondstofgebruik en afvalpreventie dan moeten deze aspecten ook meegenomen worden.

Vergunningen moeten voldoen aan de beste beschikbare technieken (BBT). Deze zijn op Europees niveau vastgelegd in zogenaamde BBT-conclusies per bedrijfstak. In nieuwe BBT-conclusies is vaak veel aandacht voor preventie, materiaalefficiëntie, hergebruik en registratie van grondstoffen. Als een nieuwe BBT-conclusie wordt gepubliceerd, hebben bedrijf en bevoegd gezag vier jaar de tijd om te voldoen aan de nieuwe BBT-conclusie. Dit volgt uit de actualisatieplicht in [artikel 8.98 en 8.99](#) van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Als maatregelen in een BBT-conclusie zijn vastgelegd, dan moet het bedrijf deze toepassen. Kosten voor het toepassen van de maatregelen kunnen slechts in een uitzonderlijk geval aanleiding geven om BBT niet toe te passen. Het bevoegd gezag mag in dit geval deze maatregelen voorschrijven (ofwel: de grondslag van de aanvraag van de vergunning verlaten).

Verder heeft een bevoegd gezag nog de bevoegdheid om een bestaande of verleende vergunning te wijzigen op grond van [artikel 5.34 Omgevingswet](#) en [artikel 8.97 Bkl](#) (ofwel: ambtshalve wijzigen). Het bevoegd gezag moet dan motiveren waarom ze dat nodig vindt, bijvoorbeeld vanwege nieuwe wetenschappelijke inzichten, of omdat er nieuwe betere circulaire technieken of werkwijzen beschikbaar zijn. Hierbij mag bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag van de vergunning niet verlaten. De vergunningaanvraag bepaalt wat er vergund kan worden. Is bijvoorbeeld een bepaalde verwerkingstechniek vergund? Dan mag bevoegd gezag niet in alle gevallen ambtshalve een andere techniek voorschrijven. Dat zou betekenen dat de grondslag van de aanvraag verlaten wordt.

Er zijn dus situaties waarbij het bedrijf het initiatief neemt om een nieuwe of een wijziging van een vergunning aan te vragen of situaties waarbij het bevoegd gezag de vergunning ambtshalve wijzigt. In alle gevallen kan grondstoffengebruik en afvalpreventie relevant zijn bij de beoordeling. In de handreiking ligt echter de focus op de stappen voor een nieuwe aanvraag.

3.2 Regels voor het hele bedrijf of voor een deel

Regels voor milieubelastende activiteiten kunnen het hele bedrijf beslaan of slechts een deel. Als de milieubelastende activiteit een deel van het bedrijf beslaat, dan kan de vergunning ook slechts over die activiteit gaan. Sommige vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in het Bal omvatten maar een deel van de bedrijfsprocessen. Het bedrijf is dan alleen vergunningplichtig voor dat deel van het bedrijf.

Andere milieubelastende activiteiten omvatten het hele bedrijf. Dit is het geval bij complexe bedrijven en bedrijven waarbij 'functioneel ondersteunende activiteiten' in het artikel over de vergunningplicht staat. De vergunningaanvraag en de vergunningvoorschriften gelden dan voor het hele bedrijf. Functioneel ondersteunende activiteiten zijn activiteiten die ten dienste staan van het exploiteren van de (IPPC)installatie en dit ook mogelijk maken. Functioneel ondersteunen is breed bedoeld. Het omvat naast technische ondersteuning van de kernactiviteit ook:

- facilitaire voorzieningen, zoals een centrale persluchtvoorziening of een laboratorium;

- facilitaire diensten zoals onderhoud, administratie of beveiliging, en
- faciliteiten voor personeel en bezoekers, zoals een kantine of parkeerterrein.

Meer informatie is te vinden op iplo.nl.

3.3 Verplichtingen milieueffectrapportage

Ook de wetgeving voor milieueffectrapportages (mer) geeft aanknopingspunten om grondstoffengebruik en afvalpreventie mee te nemen in de vergunningverlening. De mogelijkheden hiervoor verschillen voor een mer-beoordelingsprocedure of een project-mer procedure. Uit bijlage V van het Omgevingsbesluit (Ob) volgt of voor de milieubelastende activiteiten van een bedrijf een mer-beoordeling van toepassing is of een project-mer.

Voor meer informatie over de wettelijke grondslag voor de milieueffectrapportage, zie [hoofdstuk grondstoffengebruik en afvalpreventie, paragraaf 3.2.5].

Mer-beoordelingsprocedure

Een mer-beoordelingsprocedure vindt voorafgaand of gelijktijdig met het indienen van de vergunningaanvraag plaats. Bij de mededeling voor de mer-beoordeling moet informatie verstrekt worden over ([artikel 11.10 Ob](#)):

- De verwachte residuen en emissies en de productie van afvalstoffen; en
- Het gebruik van natuurlijke bronnen, waaronder bodem, land en water.

Op basis van de mededeling neemt bevoegd gezag de beslissing of een mer opgesteld moet worden. Bij de motivering van het besluit moet het bevoegd gezag onder andere ingaan op de kenmerken van het project. Dat omvat ook de afvalproductie en het gebruik van natuurlijk hulpbronnen.

Project-mer

Als voor een activiteit een milieueffectrapportage moet worden opgesteld (project-mer), dan stelt het bedrijf een mer op. De rapportage moet gelijktijdig met de aanvraag voor een omgevingsvergunning worden ingediend.

In [hoofdstuk 11 van het Ob](#) staan de eisen aan de milieueffectrapportage beschreven. Het bevoegd gezag kan bij de beoordeling van het mer speciale aandacht besteden aan grondstoffengebruik en afvalpreventie. Een belangrijk onderdeel van een milieueffectrapportage is namelijk het onderzoeken van alternatieven. Dit biedt gelegenheid om een initiatiefnemer in te laten gaan op bijvoorbeeld de keuze van grondstoffen. Ook kan het bevoegd gezag vragen stellen over de mogelijkheid om gebruik van grondstoffen en de productie van afvalstoffen te voorkomen of te beperken.

Meer informatie over de procedure en het beoordelen en opnemen van voorschriften naar is te vinden op de pagina over [project-mer-beoordeling op iplo.nl](#).

4. Vooroverleg

Voorafgaand aan de vergunningaanvraag vindt vaak een informeel vooroverleg plaats tussen het bedrijf en het bevoegd gezag. Het vooroverleg is vormvrij en niet vastgelegd in wetgeving. Het bedrijf kan een vooroverleg aanvragen via het Digitaal Stelsel Omgevingswet ([DSO](#)).

In het vooroverleg komen diverse onderwerpen aan bod. Dit is breder dan alleen grondstoffengebruik en afvalpreventie, denk aan vraagstukken over emissies, lozingen en energie. Maar dit vooroverleg biedt wel de mogelijkheid om specifiek aandacht te besteden aan circulaire economie in het algemeen, en grondstoffengebruik en afvalpreventie in het bijzonder.

4.1 Uitleg over circulaire economie

Niet alle bedrijven zijn even bekend met het begrip circulaire economie. Daarom is het goed om uit te leggen wat circulaire economie inhoudt en hoe het bedrijf aan de transitie kan bijdragen. Het [Nationaal Programma Circulaire Economie](#) (NPCE) kan hierbij als bron dienen. In het NPCE

staat het beleid van Nederland om te komen tot een circulaire economie in 2050. De samenvatting van het programma geeft een duidelijke beschrijving van de noodzaak voor deze transitie en de doelen en aanpak van Nederland.

Het NPCE beschrijft dat het doel van de transitie naar een circulaire economie is om te komen tot een duurzaam grondstoffengebruik. Om dat te bereiken is het van belang dat iedereen inzet op vier circulariteitstrategieën:

- Verminderen van het grondstoffengebruik;
- Substitutie van grondstoffen;
- Levensduurverlenging van producten;
- Hoogwaardige verwerking van afval.

In het vervolg van deze handreiking wordt toegelicht welke maatregelen bedrijven kunnen treffen op het gebied van deze vier circulariteitstrategieën.

4.2 Relevantie grondstoffengebruik en afvalpreventie

Zoals in het vervolg van deze handreiking wordt beschreven, zijn er verschillende eisen op het gebied van grondstoffengebruik en afvalpreventie waar de bedrijven volgens wetgeving aan moeten voldoen, of die bevoegd gezag aanvullend kan stellen. In het vooroverleg kan bevoegd gezag bespreken welke wetgeving van toepassing is en kan een inschatting maken of grondstoffengebruik en afvalpreventie relevant is. Bevoegd gezag kan deze eisen alvast aankondigen en het gesprek voeren over de stappen die het bedrijf al heeft gezet op het gebied van grondstoffengebruik en afvalpreventie. In de volgende paragrafen worden deze eisen verder ingekleurd, zodat concreet wordt aan welke stappen gedacht kan worden.

5. Beoordelen van de vergunningaanvraag

Bevoegd gezag beoordeelt bij een vergunningaanvraag verschillende zaken. Dit begint bij de volledigheid van de aanvraag. Daarna start de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. In de volgende paragrafen worden deze stappen achtereenvolgens beschreven.

5.1 Toetsen volledigheid gegevens vergunningaanvraag

Bij de vergunningaanvraag moeten bedrijven een beschrijving aanleveren van de activiteiten ([artikel 7.3 Omgevingsregeling](#) (Or)). Voor sommige milieubelastende activiteiten moet aanvullend een beschrijving worden geleverd van de grondstoffen, hulpmaterialen, andere stoffen en energie die worden gebruikt bij het productieproces ([artikel 7.27 lid 2 Or](#)). Daarnaast moet het bedrijf een beschrijving aanleveren van de maatregelen die worden getroffen om het ontstaan van afval te voorkomen of beperken en om hergebruik, recycling of andere nuttige toepassing van afvalstoffen voor te bereiden ([artikel 7.27 lid 7 Or](#)).

Voor meer informatie over de aanvraagvereisten die artikel 7.27 Or aan de vergunningaanvraag stelt zie: [hoofdstuk grondstoffengebruik en afvalpreventie, paragraaf 3.2.2]. En voor de lijst van bedrijven waarvoor dit geldt zie: de bijlage in deze handreiking.

De gegevens zijn nodig om te toetsen of de activiteit voldoet aan de geldende regels en of de vergunning verleend kan worden. Er wordt beoordeeld of er al voldoende maatregelen zijn genomen of dat er in de vergunning nog maatregelen voorgeschreven moeten worden. Ook moeten de gegevens voldoende zijn om te kunnen toetsen of het bedrijf voldoet aan beste beschikbare technieken (BBT). Toelichting over de BBT-conclusies staat in paragraaf 5.2 en welke informatie nodig is voor het beoordelen of voldoende maatregelen zijn genomen staat in paragraaf 5.3.

Daarnaast is bij deze stap van belang dat de vergunningverlener bekijkt of voor deze vergunning specifiek aandacht voor grondstoffengebruik en afvalpreventie nodig is. Er is geen drempelwaarde (bijvoorbeeld een minimale hoeveelheid geproduceerd afval) vastgesteld vanaf wanneer deze beoordeling relevant is. Grondstoffengebruik en afvalpreventie zijn in ieder geval relevant bij de industrie, omdat hier het bewerken van grondstoffen tot halffabricaten en producten de kern van het bedrijfsproces is. Artikel 7.27 Or geeft bovendien de verplichting om gegevens aan te leveren over grondstoffen, hulpstoffen en afvalstoffen. Het beoordelen van

grondstoffengebruik en afvalpreventie is daarom in ieder geval relevant voor de productieprocessen die onder dat artikel vallen.

Samengevat zijn dat de volgende bedrijfstakken uit artikel 7.27 Or:

- Metaalproductie
- Minerale industrie
- Chemische industrie
- Papier-, hout-, textielindustrie
- Voedingsmiddelenindustrie
- Rubber- en kunststofindustrie

Als de gegevens uit de aanvraag onvoldoende zijn om een goede beoordeling van de aanvraag te kunnen maken, dan kan de vergunningverlener verzoeken om aanvullende gegevens. Als de gegevens na een verzoek nog steeds onvolledig zijn of niet worden aangeleverd kan het bevoegd gezag bepalen een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet te behandelen.

5.2 Toetsen van vergunningaanvraag op gebruik BBT

Als de vergunningaanvraag aan alle aanvraagvereisten voldoet, is het mogelijk voor de vergunningverlener om de aanvraag te beoordelen. Hierbij is een belangrijke stap of er voor de activiteit BBT-conclusies gelden en of de aanvrager daaraan voldoet. Bij BBT gaat het om maatregelen die economisch en technisch haalbaar zijn voor een hele (industriële) bedrijfstak. Voor diverse bedrijfstakken zijn er BBT-conclusies over grondstoffengebruik en afvalpreventie vastgesteld. Met name in de nieuwere BBT-conclusies zijn deze onderwerpen opgenomen.

Op de website van de Europese Commissie zijn de [laatste versies van de BBT-conclusies voor de verschillende sectoren](#) te downloaden. De BBT-conclusies gelden niet rechtstreeks voor het bedrijf. De vergunningverlener vertaalt ze zo nodig naar voorschriften in de vergunning.

Een voorbeeld van een BBT-conclusie is een residuenbeheerplan. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast in de BBT-conclusie voor Ferro-metaalbewerking. Een residuenbeheerplan bestaat uit een reeks maatregelen die erop gericht zijn:

- de productie van residuen als gevolg van de behandeling van afval tot een minimum te beperken;
- het hergebruik, de regeneratie, de recycling en/of de terugwinning van energie uit de residuen te optimaliseren, en;
- de correcte verwijdering van residuen te garanderen.

Een ander voorbeeld is de BBT-conclusie voor Voedingsmiddelen, dranken en zuivel, die is gepubliceerd op 4 december 2023. Daarin staat bijvoorbeeld dat als onderdeel van het milieubeheersysteem een actuele inventarisatie gemaakt moet worden van: het energieverbruik en -gebruik, de hoeveelheid gebruikte grondstoffen alsmede de hoeveelheid en kenmerken van de geproduceerde residuen, en vaststelling van acties voor de voortdurende verbetering van de hulpbronnefficiëntie.

In geval er geen BBT-conclusies gelden kan het bevoegd gezag zelf BBT bepalen en hierover vergunningvoorschriften opnemen. Bij het zelf bepalen van BBT moet bevoegd gezag op grond van [artikel 8.10 lid 2 Bkl](#) onder andere rekening houden met de toepassing van technieken die weinig afvalstoffen veroorzaken, het verbruik en de aard van grondstoffen en de toepassing van stoffen die minder gevaarlijk zijn.

5.3 Toetsen maatregelen in vergunningaanvraag

In [artikel 8.9 lid 1 Bkl](#) staat dat een vergunning alleen wordt verleend als het voldoet aan de genoemde criteria. Belangrijk is hierin dat milieuverontreiniging geïntegreerd moet worden voorkomen, dat het ontstaan van afval moet worden voorkomen of beperkt en dat alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging moeten worden getroffen. Voor de transitie naar een circulaire economie is het van belang dat preventieve maatregelen voor het verminderen van de milieu-impact door grondstoffengebruik en productie van afvalstoffen in samenhang worden beoordeeld.

Voor meer informatie over de eisen uit artikel 8.9 lid 1 Bkl, zie [[hoofdstuk grondstoffengebruik en afvalpreventie, paragraaf 3.2.3](#)].

Bevoegd gezag beoordeelt de maatregelen die het bedrijf neemt op basis van de informatie over de gebruikte grondstoffen, hulpstoffen en afvalstoffen die in de vergunningaanvraag zijn verstrekt. Doordat de verschillen tussen sectoren en tussen bedrijven groot zijn is het moeilijk om een standaardset aan specifieke maatregelen vast te stellen die voor alle bedrijven even effectief is. Activiteiten in de voedingsmiddelindustrie vergen bijvoorbeeld andere maatregelen dan bedrijven die zich richten op metaalproductie. Daarnaast heeft ook elk bedrijf unieke processen, producten en omstandigheden die specifieke oplossingen vereisen.

Voor circulaire economie zijn echter wel handvatten te geven. Registratie van grondstoffen en afvalstoffen, het onderzoeken van verbetermogelijkheden en het nemen van maatregelen voor de vier circulariteitsstrategieën zijn een belangrijke basis. Bevoegd gezag kan deze drie punten als startpunt gebruiken voor het beoordelen van de vergunningaanvraag.

Registreren en bijsturen

Om het gebruik van grondstoffen en productie van afvalstoffen te voorkomen is het als eerste van belang dat bedrijven voldoende gegevens over grondstoffengebruik en afval registreren en op basis hiervan hun processen bijsturen.

Bij registratie en monitoren kan gedacht worden aan:

- Registratie van alle typen grond- en hulpstoffen en het verbruik;
- Registratie van alle typen reststromen, residuen en afvalstoffen inclusief waar deze in het proces ontstaan;

Meer specifiek kan registratie en bijsturing bijvoorbeeld de volgende aspecten betreffen:

- Beschrijving van de processen binnen het bedrijf waarbij grond- en hulpstoffen worden gebruikt en afvalstromen vrijkomen;
- Overzicht en massabalans van de grond- en hulpstoffen die het proces in gaan en de producten/halffabricaten en de afvalstoffen die het proces/bedrijf uitgaan;
- De wijze van meten en registreren ten behoeve van de massabalans;
- Specificatie van grondstoffen en hulpstoffen naar primair, niet-hernieuwbaar, hernieuwbaar, secundair uit voorbereiding voor hergebruik of recycling, indeling van gevaarlijke stoffen en zeer zorgwekkende stoffen;
- Specificatie van afvalstoffen in omvang en onderverdeling in bedrijfsafval en gevaarlijk afval en naar gescheiden afvalstromen en ongesorteerd restafval en type verwerking.
- Beschrijving van hoe processen worden bijgestuurd om gebruik van grondstoffen en productie van afval te voorkomen/verminderen.

Heeft het bedrijf het grondstoffengebruik, afvalproductie en de wijze van registratie, monitoren en bijsturing onvoldoende onderbouwd in de aanvraag, dan kan het bevoegd gezag hiervoor een voorschrift opnemen.

Onderzoek verbetermogelijkheden

Het registreren, monitoren, analyseren en bijsturen gebeurt op een frequent operationeel niveau. Een volgende stap is een meer overkoepelend onderzoek van de milieu-impact en eventuele leveringsrisico's die het grondstoffengebruik en de productie van afval met zich meebrengt. Een onderzoek zou in moeten gaan op de volgende punten:

- Onderzoeken van de milieu-impact van gebruikte grondstoffen, vanaf de winning van grondstoffen tot aankomst bij de bedrijfspoot.
- Een analyse van de grondstoffen en onderdelen van het productieproces en maatregelen om zorgstoffen en niet-hernieuwbare grondstoffen uit te faseren en maatregelen die de milieu-impact van grondstoffengebruik in relatie tot de levenscyclus verminderen;
- Een bron- en oorzaakanalyse per afvalstroom en onderzoek naar maatregelen die de totale hoeveelheid afval, gevaarlijk afval en ongesorteerd restafval verminderen;
- Haalbaarheidsanalyse (technisch, organisatorisch) en kostenberekening per gevonden mogelijke maatregel en lijst van geselecteerde haalbare maatregelen.

Heeft het bedrijf nog geen onderzoek gedaan naar het verminderen van de omvang en impact van grondstoffen en afvalstoffen, dan kan bevoegd gezag een dergelijk onderzoek voorschrijven. Zie hoofdstuk 6 voor aandachtspunten bij het voorschrijven van zo'n onderzoek.

Maatregelen voor alle circulariteitsstrategieën

De derde beoordeling sluit aan bij de circulariteitstrategieën uit het Nationaal Programma Circulaire Economie: verminderen, substitutie, langer gebruiken en hoogwaardig verwerken. Als laatste stap kan het bevoegd gezag bekijken of voor alle strategieën maatregelen worden genomen. Het is voor circulaire economie van belang dat niet alleen wordt ingezet op meer en hoogwaardige recycling, maar dat ook minder en andere grondstoffen worden gebruikt en dat deze langer worden benut.

Voorbeelden voor het verminderen van grondstoffengebruik en substitutie:

- Toepassen van methoden en technologieën om efficiënter te produceren, uitval tegen te gaan en (niet-recyclebaar en gevaarlijk) afval te voorkomen of te beperken;
- Verminderen van het gebruik of substitutie van zorgstoffen;
- Verminderen of substitutie van primaire, niet-hernieuwbare grondstoffen;
- Inzet van secundaire grondstoffen, duurzame biograndstoffen, en grondstoffen met lagere milieu-impact.

Voorbeelden voor levensduur verlenging:

- Hergebruik van hulpmiddelen en -stoffen, zoals verpakkingen, schoonmaakmiddelen in het eigen proces;
- Ondersteunen van hergebruik en reparatie van geproduceerde producten en voorkomen van retourzendingen door klanten.

Voorbeelden voor hoogwaardig verwerken:

- Bijproducten identificeren en inzetten in eigen proces of afzetten aan derden;
- Materialen gebruiken of afzetten aan derden ten behoeve van voortgezet gebruik.

Het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en het zuinig omgaan met grondstoffen kan breed uitgelegd worden. Denk daarbij ook aan maatregelen om residuen in te zetten of als bijproduct af te zetten aan derden. Ook kan sprake van zijn voortgezet gebruik van materialen. Als bedrijven recyclet, secundaire grondstoffen, residuen of reststromen gebruiken, dan is belangrijk om te weten aan welke wetgeving zij moeten voldoen. Daarvoor gebruiken zij het [[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof](#)].

Heeft het bedrijf nog geen of slechts beperkte maatregelen getroffen gericht op de circulariteitsstrategieën of ontbreekt informatie hierover, dan kan bevoegd gezag een voorschrift opnemen in de vergunning om dit alsnog te doen of te verbeteren (zie hoofdstuk 6).

Op dit moment worden afvalpreventie en grondstoffengebruik nog beperkt meegenomen in het vergunningverleningsproces. Daardoor zijn er nu nog weinig *best practices* bekend waar bevoegd gezag gebruik van kan maken voor de beoordeling van maatregelen. Het doel van het hoofdstuk in het CMP en de handreiking is om hier een impuls aan te geven door de juridische kaders inzichtelijk te maken die bevoegd gezag de mogelijkheid bieden om grondstoffengebruik en afvalpreventie mee te nemen. Als op termijn *best practices* bekend zijn van specifieke maatregelen voor een sector of bedrijf, zullen deze worden opgenomen in deze handreiking.

6. Voorschriften verbinden aan de vergunning

In de omgevingsvergunning kan het bevoegd gezag voorschriften opnemen. In voorschriften regelt het bevoegd gezag onder welke voorwaarden de vergunninghouder de vergunde activiteit mag uitvoeren. Hierin staan bijvoorbeeld technieken die gebruikt moeten worden of maatregelen die genomen moeten worden. Handelen in strijd met de vergunningvoorschriften is verboden.

Voor meer informatie over de wettelijke grondslag voor het opnemen van voorschriften, zie [[hoofdstuk grondstoffengebruik en afvalpreventie, paragraaf 3.2.6](#)].

Als geconcludeerd is dat op dit moment nog geen of beperkte maatregelen worden genomen voor grondstoffengebruik en afvalpreventie, kan bijvoorbeeld onderzoek naar verbetermogelijkheden of het uitvoeren van maatregelen worden voorgeschreven.

6.1 Voorschrijven van onderzoek

Voor het uitvoeren van een onderzoek kan bijvoorbeeld worden bepaald dat op basis van de resultaten een uitvoeringsplan wordt opgesteld waarin voor de kosteneffectieve maatregelen wordt aangegeven binnen welke termijn deze zullen worden getroffen. Een grens voor de redelijkheid van uitvoering van een maatregel is bijvoorbeeld een terugverdiëntijd van zeven jaar of minder. Voor kosteneffectieve maatregelen die niet worden uitgevoerd dient dat in het uitvoeringsplan te worden gemotiveerd. Daarnaast kan worden bepaald dat kosteneffectieve maatregel(en) uit het goedgekeurde uitvoeringsplan worden uitgevoerd binnen de termijn die per maatregel in het uitvoeringsplan is aangegeven. Het bevoegd gezag kan ook aangeven dat het nadere eisen kan stellen over de uitvoering van de maatregelen. Verder kan in het voorschrift bepaald worden dat de vergunninghouder jaarlijks aan het bevoegd gezag rapporteert over de uitvoering van de maatregelen.

In het vergunningvoorschrift wordt opgenomen binnen welke termijn na inwerkingtreding van de vergunning de rapportage van het onderzoek en het uitvoeringsplan, geaccordeerd door het bestuur van het bedrijf, ter goedkeuring aan bevoegd gezag worden gezonden. Bijvoorbeeld binnen 12 maanden. Ten slotte is het verstandig om in het voorschrift op te nemen wanneer het onderzoek wordt herhaald. De vergunninghouder moet bijvoorbeeld éénmaal per vier jaar het onderzoek naar grondstoffengebruik en afvalpreventie en het uitvoeringsplan actualiseren en ter goedkeuring zenden aan het bevoegd gezag. Dit is ook de termijn bij de verplichtingen voor energiebesparing.

6.2 Juridische beperkingen

Naast het voorschrijven van een onderzoek is het mogelijk om maatregelen in de voorschriften op te nemen in het kader van het voorkomen en beperken van afvalstoffen (zie artikel 8.29 Bkl). Deze voorschriften kunnen voorkomen uit de beoordeling van paragraaf 5.3 van deze handreiking. Bij het stellen van voorschriften moet rekening gehouden worden met de volgende juridische beperkingen.

Eén van de beperkingen is de algemeen juridische beperking dat de grondslag van de aanvraag niet verlaten mag worden. De aanvraag is bepalend voor de vergunning. Dit betekent dat het niet mogelijk is om iets te vergunnen wat de ondernemer niet heeft aangevraagd. Bij het stellen van voorschriften dient hier rekening mee gehouden te worden. Deze beperking geldt echter niet als het gaat om het toepassen van nieuwe beste beschikbare technieken.

Een andere beperking is dat bevoegd gezag niet in strijd met hogere wetgeving mag vergunnen. Voor producten geldt productwetgeving zoals de Europese REACH-verordening en de Ecodesign verordening. De voorschriften in de omgevingsvergunning kunnen betrekking hebben op productieprocessen en het gebruik van grondstoffen en hulpstoffen en het voorkomen en beheren van afvalstoffen. De voorschriften mogen echter niet in strijd zijn met de productwetgeving.

7. Toezicht

In het reguliere toezicht wordt bekeken of wordt voldaan aan de vergunning en de regels in het Bal. In deze paragraaf wordt kort een toelichting gegeven op de relevante algemene regels en de zorgplicht. Daarna worden enkele aandachtspunten gegeven voor het toezicht op een voorschrift voor het doen van onderzoek.

7.1 Algemene regels en zorgplicht in het Bal

Er staan geen algemene regels voor grondstoffengebruik of afvalpreventie in hoofdstuk 4 en 5 van het Bal. Algemene regels gerelateerd aan deze onderwerpen zijn de verplichtingen voor energiebesparing en de informatie- en minimalisatieplicht voor zeer zorgwekkende stoffen.

Daarnaast bevat de Omgevingswet een algemene en specifieke zorgplicht. De specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten staat in artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Dit is een zorgplicht voor zaken die niet precies zijn uitgeschreven in de regels in het Bal. Het gaat bijvoorbeeld om nadelige gevolgen van activiteiten te voorkomen en te zorgen voor *good housekeeping*. Het omvat ook passende preventieve maatregelen, zoals het

vooraf zorgvuldig inventariseren van de benodigde hoeveelheid materiaal om zo het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk te voorkomen.

Meer informatie over de regels voor energiebesparing, reductie van zeer zorgwekkende stoffen en de specifieke zorgplicht is te vinden op iplo.nl.

7.2 Vergunningvoorschrift onderzoek

Als in de vergunning voorschriften zijn opgenomen over het uitvoeren van onderzoek en het bepalen van maatregelen, dan zal het toezicht hiervoor moeten worden ingericht. Het verschilt per omgevingsdienst hoe dit wordt georganiseerd. In ieder geval moet worden gecontroleerd of de gevraagde stukken binnen de gestelde termijn zijn toegezonden. Onderzoeken worden vervolgens vaak door specialisten beoordeeld. Net als bij energiebesparing kunnen dat toezichthouders zijn die de benodigde kennis hebben, bijvoorbeeld over Seveso/IPPC installaties, circulair ondernemen, grondstoffen en afvalstoffen.

Bij de controle van de toegezonden stukken wordt bekeken of de vergunninghouder alle aspecten van het voorschrift heeft gevolgd en of de resultaten voldoende duidelijk zijn voor het toezicht op de uitvoering. Net als bij energiebesparing is aan te bevelen om een jaar na de vergunningverlening een aparte afspraak met het bedrijf te maken om de resultaten te bespreken. In gesprekken over de actualisatie van onderzoek en maatregelen na vier jaar kunnen de eerdere onderzoeksresultaten vergeleken worden. Besproken kan worden wat er is veranderd in de hoeveelheid en soorten grondstoffen, hulpstoffen en afvalstoffen. Hoe de maatregelen zijn uitgevoerd en hoe het bedrijf zijn prestaties verder kan verbeteren.

8. Bijlage milieubelastende activiteiten 7.27 Or

Tabel 1: Milieubelastende activiteiten waarvoor aanvraagvereisten van artikel 7.27 Omgevingsregeling gelden

Milieubelastende activiteiten die vallen onder artikel 7.27 Omgevingsregeling
Bedrijfstak overstijgend
Verbranden van afvalstoffen anders dan in een ippc-installatie
Zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwater
Oppervlaktebehandeling met oplosmiddelen
Afvangen kooldioxide voor ondergrondse opslag
Complexe bedrijven
Exploiteren van een Seveso-inrichting
Grootschalige energieopwekking
Raffinaderij
Maken van cokes
Vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen
Basismetaal
Complexe minerale industrie
Basischemie
Complexe papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie
Afvalbeheer
Kadavers of dierlijk afval
Stortplaats algemeen
Winningsafvalvoorziening
Verbranden van afvalstoffen in een ippc-installatie
Grootschalige mestverwerking
Overige milieubelastende activiteiten
Metaalproductenindustrie, ippc-installatie
Minerale productenindustrie, ippc-installatie
Minerale productenindustrie, asfalt, asfaltproducten, kalkzandsteen en cellenbeton
Chemische productenindustrie
Papierindustrie, houtindustrie, textielindustrie en leerindustrie, ippc-installatie
Voedingsmiddelenindustrie, ippc-installatie
Rubberindustrie en kunststofindustrie, ippc-installatie
Verwerken van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen
Veehouderij, ippc-installatie
Tankautoreiniging en reiniging van drukhouders en vaten
Mijnbouw
Militaire zeehaven
Militaire luchthaven