

Juridisch kader circulaire economie in VTH

Wettelijke basis per bouwsteen van de Bouwstenenvisie CE en VTH 2.0

Inhoud

1. Inleiding	1
2. Wettelijk fundament.....	2
3. Overzicht per bouwsteen.....	3
4. Uitwerking per bouwsteen	4
Bouwsteen 1: CE-verankering in VTH.....	4
Bouwsteen 2: Harmoniseren beoordeling Afval of Niet	5
Bouwsteen 3: Proefnemingen faciliteren	7
Bouwsteen 4: Ketentoezicht	8
Bouwsteen 5: Kennisopbouw circulaire economie.....	9
Bouwsteen 6: Signalering CE-kansen en knelpunten bij VTH in relatie tot beleid.....	10
Bouwsteen 7: VTH-kennis gebruiken om CE bij bedrijven te ondersteunen en aan te jagen	10
Bronnen.....	11

1. Inleiding

De transitie naar een circulaire economie vraagt, naast een groot aantal andere beleidsveranderingen, ook om een actieve rol van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). VTH is een krachtig instrument om circulaire principes bij bedrijven onder de aandacht te brengen en actief te regelen. Via vergunningen, maatwerkvoorschriften en toezicht kan het bevoegd gezag sturen op efficiënt grondstoffengebruik, afvalpreventie en afvalscheiding, zodat hergebruik van materialen mogelijk wordt.

Daarnaast speelt VTH een rol bij het mogelijk maken van circulaire initiatieven. Omdat het vaak gaat om het verwerken van afvalstoffen, kan de vergunning een struikelblok zijn. Kennis bij vergunningverleners en een houding van 'ja, mits' richting bedrijven helpen om zulke initiatieven te faciliteren.

Deze factsheet laat zien welke juridische mogelijkheden er nu al zijn om circulariteit te bevorderen en lineariteit te reguleren. Het doel is niet om bedrijven te verplichten circulair te worden. Het gaat om het benutten van bestaande wettelijke kaders: verspilling voorkomen, secundaire grondstoffen toepassen en circulaire initiatieven faciliteren. Zo draagt VTH direct bij aan de circulaire transitie.

Leeswijzer.

Hoofdstuk 2 beschrijft het wettelijk fundament dat voor alle bouwstenen geldt. Hoofdstuk 3 geeft per bouwsteen in één oogopslag de juridische basis. Hoofdstuk 4 werkt per bouwsteen de toelichting, de wettelijke grondslag, de bevoegdheden van het bevoegd gezag en de juridische status uit. We hebben geprobeerd de wettelijke aanknopingspunten zo volledig mogelijk te benoemen, om te laten zien dat veel verplichtingen nu al in vergunningen opgenomen kunnen of moeten worden.

2. Wettelijk fundament

2.1 Wet milieubeheer: doelmatig beheer van afvalstoffen

Een belangrijk fundament is hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (Wm), waarin het beheer van afvalstoffen is geregeld. Centraal staat het principe van doelmatig beheer van afvalstoffen. Dat omvat niet alleen verantwoorde inzameling en verwerking van afval, maar ook het voorkomen van afval, het stimuleren van hergebruik van producten en materialen en het bevorderen van recycling en andere vormen van nuttige toepassing. Daarnaast bevat de wet een zorgplicht die bedrijven en andere partijen verplicht maatregelen te nemen om nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Door deze uitgangspunten kunnen vergunningverleners, toezichthouders en handhavers al ruim dertig jaar circulaire aspecten betrekken bij hun werk. Bij vergunningverlening gaat het bijvoorbeeld om afvalpreventie, efficiënt gebruik van grondstoffen en hoogwaardige toepassing van reststromen. Toezicht en handhaving dragen bij aan de naleving van deze verplichtingen en aan zorgvuldig beheer van materialen en afvalstoffen.

Het begrip doelmatig beheer is niet altijd eenduidig uitgewerkt en laat ruimte voor interpretatie. Toch vormt het al decennialang een belangrijke juridische basis voor het stimuleren van circulariteit binnen de VTH-taken.

2.2 Omgevingswet en Besluit activiteiten leefomgeving

Onder de Omgevingswet is het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) belangrijk, omdat het de regels geeft voor milieubelastende activiteiten, zoals productieprocessen. Voor deze activiteiten gelden algemene regels en er kan een vergunningplicht gelden. Het Bal bevat regels over gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals geluid, emissies van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) naar water, bodem en lucht, en het voorkomen en beheren van afval. Bedrijven mogen op grond van het Bal afval ook niet zomaar met elkaar mengen.

Voor sommige productieprocessen gelden beste beschikbare technieken (BBT), die op Europees niveau worden bepaald. Bedrijven moeten deze technieken toepassen om milieuverontreiniging te voorkomen. Uitleg over de Omgevingswet, de regels voor activiteiten en begrippen als het voorzorgsbeginsel en de zorgplicht staat op iplo.nl.

Het gaat in dit kader om de productiefase. Een bedrijf hoeft geen circulair product te maken, maar de productiefaciliteiten moeten wel optimaal bijdragen aan de circulaire transitie.

Bij het verwerken en gebruiken van residuen, gebruikte producten en afvalstoffen hoort altijd de vraag of een materiaal een afvalstof is. Voor handelingen met afvalstoffen gelden specifieke regels of is een vergunning vereist. De basis voor die toets ligt in de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen, die in Nederland is geïmplementeerd in de Wm. Zie verder bouwsteen 2.

2.3 Beleidskaders: van LAP naar CMP

De invulling van doelmatig beheer is in de loop der jaren uitgewerkt in landelijke beleidskaders: eerst het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP), nu het Circulair Materialenplan (CMP). Deze kaders geven richting aan de manier waarop bevoegde gezagen circulaire afwegingen maken binnen VTH, met als doel dat grondstoffen zo lang mogelijk in de keten blijven en afval zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Voor VTH zijn in het CMP vooral deze onderwerpen relevant:

- Grondstoffengebruik en afvalpreventie: hoe het bevoegd gezag grondstoffengebruik en afvalpreventie in de vergunning meeneemt.
- Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval: uitwerking van het mengverbod uit het Bal.
- Afvalstof of niet-afvalstof, met de bijbehorende Handreiking afvalstof of niet-afvalstof.

2.4 Rolverdeling

De provincie, de gemeente of het waterschap is bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij milieubelastende activiteiten. Voor provincies en gemeenten voeren de omgevingsdiensten deze taken grotendeels uit. Waterschappen hebben hun VTH-taken intern belegd.

2.5 Vooruitblik: Kaderwet circulaire economie

Het Rijk bereidt een wijziging van de Wm voor: de Kaderwet circulaire economie. Daarmee wordt de Wm toekomstbestendig gemaakt voor de artikelen over stoffen, producten en afvalstoffen. De wet introduceert een overkoepelende doelbepaling voor de circulaire economie en past de structuur van hoofdstuk 10 zo aan dat de hele materiaalcyclus, van productie tot afvalfase, kan worden gereguleerd. Het gaat om een beleidsarme omzetting zonder nieuwe verplichtingen. De internetconsultatie is afgesloten; inwerkingtreding wordt verwacht in 2028.

3. Overzicht per bouwsteen

De tabel vat de juridische basis per bouwsteen samen. Hoofdstuk 4 bevat de onderbouwing.

Bouwsteen	Wettelijke basis	Sterkte	Kern
1 CE-verankering in VTH	Ja	Sterk	Uitvoering van bestaande verplichtingen uit Omgevingswet, Bkl, Bal en Wm
2 Afval of niet	Ja	Zeer sterk	Rechtstreeks uit Europese en nationale afvalwetgeving
3 Proefnemingen	Ja	Zeer sterk	Expliciete grondslag in art. 8.35 Bkl
4 Ketentoezicht	Ja	Sterk	Toezichtbevoegdheden uit Awb, Omgevingswet en Wm
5 Kennisopbouw	Deels	Middelsterk	Afgeleid uit algemene kwaliteits- en deskundigheidseisen
6 Signalering	Deels	Middelsterk	Afgeleid uit monitoring- en evaluatieverplichtingen
7 Ondersteunen bedrijven	Beperkt	Zwak tot middelsterk	Toegestaan, maar vooral beleidsmatige invulling

Betekenis voor bestuurders. Voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten komen bouwstenen 1 tot en met 4 vooral neer op het beter benutten van bestaande wettelijke bevoegdheden. Bouwstenen 5 tot en met 7 vragen vooral om bestuurlijke keuzes, opdrachtgeverschap en financiering.

4. Uitwerking per bouwsteen

Elke bouwsteen is op dezelfde manier opgebouwd: toelichting, juridisch doel, wettelijke grondslag, bevoegdheden van het bevoegd gezag en juridische status.

Bouwsteen 1: CE-verankering in VTH

Toelichting

De Omgevingswet bevat grondslagen voor grondstoffengebruik en afvalpreventie in bedrijfsprocessen. Bevoegde gezagen moeten deze verplichtingen bij vergunningverlening vastleggen. Dat draagt ook bij aan de implementatie van de herziene Richtlijn industriële emissies (RIE). De verplichtingen zijn echter algemeen van aard en staan op verschillende plekken. Het CMP geeft daarom een toelichting voor het verlenen van de omgevingsvergunning, inclusief de verplichtingen uit de Omgevingswet. Daarvoor is ook een handreiking omgevingsvergunning opgesteld. Wat nog ontbreekt, is een toetsingskader voor vergunningverlening waar het bevoegd gezag rekening mee moet houden.

Juridisch doel

Afvalpreventie, grondstoffenefficiëntie en circulariteit verankeren in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Wettelijke grondslag

a. CE in de vergunning: grondstoffengebruik en afvalpreventie

- **Omgevingswet, art. 1.3:** maatschappelijke doelen van de wet, waaronder duurzame ontwikkeling en bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.
- **Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl):** bij vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten rekening houden met doelmatig gebruik van energie en grondstoffen, afvalpreventie en de milieuprestaties van bedrijfsprocessen.
- **Herziene Richtlijn industriële emissies (RIE/IED):** versterkt de aandacht voor grondstoffenefficiëntie, afvalpreventie en circulair gebruik van materialen.

b. Afvalscheiding en afvalbeheer

- **Wet milieubeheer:** zorgplicht en verplichtingen rond afvalstoffenbeheer en afvalscheiding.
- **Besluit activiteiten leefomgeving (Bal):** algemene regels over afvalscheiding, opslag en beheer van afvalstoffen bij bedrijven.

Beleidskader

CMP, onderwerpen Grondstoffengebruik en afvalpreventie en Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Vergunningvoorschriften opnemen over afvalpreventie, zuinig grondstoffengebruik en monitoring van afvalstromen.
- Toezicht houden op afvalscheiding.

Juridische status

- **Wettelijk verplicht:** afvalpreventie, grondstoffenefficiëntie en afvalscheiding meenemen in vergunningverlening en toezicht.
- **Niet wettelijk verplicht:** deelname aan CE-kennisnetwerken. Dat is een bestuurlijke keuze.

Conclusie: bestaande wettelijke taak.

Bouwsteen 2: Harmoniseren beoordeling Afval of Niet

Toelichting

Het onderscheid tussen afval en niet-afval bepaalt hoe en onder welke voorwaarden materialen in de keten kunnen worden ingezet. Afvalstoffen vallen onder de afvalwetgeving, niet-afvalstoffen onder de product- en stoffenwetgeving. Dit onderscheid

is daarmee een cruciale schakel in de circulaire economie. In de praktijk is er echter geregeld onduidelijkheid over 'afvalstof' versus '(voortgezet) gebruik', 'bijproduct' of 'einde-afval'.

Het juridische kader ligt vast in wet- en regelgeving (Kaderrichtlijn afvalstoffen, Wm en Omgevingswet), jurisprudentie en de beleids- en uitvoeringskaders in het CMP met bijbehorende handreikingen. Deze bronnen geven de algemene lijn. De uitleg per casus vraagt deskundigheid en een weging van de concrete feiten en omstandigheden. Daardoor kunnen uitkomsten en diepgang van beoordelingen tussen bevoegde gezagen verschillen. Dat kan leiden tot rechtsongelijkheid en onzekerheid bij bedrijven die in circulaire ketens willen investeren. Daarom is het Kennisplatform Afval of Niet opgericht, waar het bevoegd gezag advies kan inwinnen over een specifieke casus.

Juridisch doel

Uniforme beoordeling van afvalstof, bijproduct en einde-afvalstatus.

Wettelijke grondslag

- **Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG):** art. 3 definitie afvalstof, art. 5 bijproduct, art. 6 einde-afvalstatus, en de afvalhiërarchie.
- **Wet milieubeheer:** implementatie van deze Europese regels.
- **Omgevingswet:** doorwerking van de afvalstatus in vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- **Jurisprudentie:** het Hof van Justitie EU hanteert een ruime uitleg van het afvalstofbegrip; de Afdeling bestuursrechtspraak toetst casuïstisch. Samen bepalen zij in hoge mate hoe 'afvalstof' moet worden uitgelegd.

Beleidskader

CMP, onderwerp Afvalstof of niet-afvalstof, en de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- De afvalstatus beoordelen bij vergunningverlening en toezicht.
- Handhaven bij onjuiste kwalificatie.

Een rechtsoordeel is een advies van het Rijk aan het bevoegd gezag, geen bevoegdheid van het bevoegd gezag zelf.

Juridische status

- **Wettelijk:** bepalen of sprake is van een afvalstof, bijproduct of einde-afval.
- **Niet wettelijk:** behandeling via het Kennisplatform Afval of Niet. Dat is een bestuurlijke harmonisatieafspraken.

Conclusie: wettelijke taak.

Bouwsteen 3: Proefnemingen faciliteren

Toelichting

Volgens het CMP “moet een proefneming in beginsel bijdragen aan een circulaire economie. Een initiatief draagt bij aan een circulaire economie wanneer het leidt tot minder gebruik van primaire grondstoffen. Ook de mate waarin materiaal meerdere keren in de keten gehouden kan worden en het bijdraagt aan schone ‘grondstoffen van de toekomst’ is relevant.” Verschillende wetten bieden ruimte voor innovatie. Het CMP bevat sinds eind 2025 ook een handreiking voor proefnemingen in de circulaire economie, met mogelijkheden, procesbeschrijvingen, tips en de ruimte die de wetgeving biedt.

Op grond van art. 8.35 Bkl kunnen proefnemingsvoorschriften aan een omgevingsvergunning worden verbonden. Een bedrijf kan dan een proefneming door het bevoegd gezag laten goedkeuren en vragen om gedurende ten hoogste negen maanden bepaalde voorschriften uit onder meer de vergunning, het Bal en het omgevingsplan niet te laten gelden, om een nieuwe techniek te testen of secundaire grondstoffen toe te passen. Die uitzondering moet in de vergunningvoorschriften worden opgenomen. Een testperiode betekent niet dat er geen enkele eis geldt: het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld eisen stellen aan de duur, de hoeveelheid materiaal of de emissies.

Het CMP noemt een aantal verwachtingen richting bevoegde gezagen. Twee belangrijke: bevoegde gezagen staan open voor proefnemingen, en zij stimuleren bedrijven om in hun vergunningaanvraag rekening te houden met mogelijke proefnemingen in de toekomst, bijvoorbeeld door aan te raden expliciet om opname van proefnemingsvoorschriften te verzoeken.

Juridisch doel

Ruimte bieden om innovatieve circulaire technieken tijdelijk te testen.

Wettelijke grondslag

- **Bkl, art. 8.35:** grondslag voor proefnemingsvoorschriften in de omgevingsvergunning. Maakt tijdelijke afwijking mogelijk, voor maximaal negen maanden, van vergunningvoorschriften, regels uit het Bal en bepaalde regels uit het omgevingsplan.
- **Omgevingswet:** algemene experimenteer- en vergunningsruimte voor innovatieve ontwikkelingen.

Beleidskader

CMP: kader voor circulaire proefnemingen, de beoordeling ervan en de voorwaarden.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Proefnemingsvoorschriften opnemen.
- De proef goedkeuren.

- Voorwaarden stellen aan emissies, duur, monitoring en materiaalhoeveelheden.

Juridische status

- **Wettelijk mogelijk:** opnemen van proefnemingsvoorschriften.
- **Niet wettelijk verplicht:** die voorschriften standaard in vergunningen opnemen. Dat is een beleidskeuze uit de bouwsteen.

Conclusie: volledig gebaseerd op bestaande wettelijke bevoegdheid.

Bouwsteen 4: Ketentoezicht

Toelichting

Deze bouwsteen vergroot het inzicht in afval-, grondstoffen- en productketens, zodat gericht toezicht en passende interventies mogelijk worden die naleving borgen en ruimte laten voor circulaire oplossingen.

Voor omgevingsdiensten ligt de grootste winst voorlopig bij toezicht op misbruik en 'weglek'-situaties in ketens, omdat dit aansluit bij hun expertise en de bestaande ketenaanpak. Stimuleren en economische ondersteuning zijn taken van andere organisaties, maar via ketentoezicht kunnen kansen en risico's wel worden gesignaleerd.

De Bouwstenenvisie schetst als wenselijke situatie dat de betrokken overheden, waaronder omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, waterschappen en de ILT, circulaire economie meenemen in bestaande ketentoezichtstructuren. Dat kan door een medewerker met CE-expertise van een van deze overheden standaard te laten aansluiten bij bestaande (regionale) ketentoezichtoverleggen of -projecten. Zo ontstaan samenwerking en clustering van kennis, en wordt invulling gegeven aan de Kwaliteitscriteria VTH 3.0. Het meest relevante wettelijke kader is de Wm, met het toezicht op afvalstoffenketens.

Juridisch doel

Toezicht organiseren op volledige materiaal-, afval- en productketens.

Wettelijke grondslag

- **Omgevingswet:** toezicht- en handhavingstaak van het bevoegd gezag.
- **Algemene wet bestuursrecht (Awb), hoofdstuk 5:** toezichtbevoegdheden, zoals inlichtingen vorderen, plaatsen betreden, inzage en monsters nemen.
- **Wet milieubeheer:** toezicht op afvalstoffenbeheer en afvalstoffenketens.
- **Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA):** toezicht op grensoverschrijdend afvaltransport. Dit betreft alleen overbrenging over de grens, niet het toezicht op ketens binnen Nederland.

Aanvullend normatief kader: de Kwaliteitscriteria VTH 3.0 noemen ketentoezicht als benodigde deskundigheid. Dit is geen wet in formele zin, maar wel een landelijk normatief kader.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Informatie delen binnen de wettelijke kaders.
- Gezamenlijke toezichtacties uitvoeren.
- Ketenganalyses uitvoeren.
- Interventies richten op cruciale schakels.

Juridische status

- **Wettelijk:** toezicht houden en handhaven.
- **Niet wettelijk:** aparte CE-ketennetwerken en landelijke CE-ketenstructuren. Dat zijn organisatorische afspraken.

Conclusie: wettelijke toezichttaak met een nieuwe uitvoeringsvorm.

Bouwsteen 5: Kennisopbouw circulaire economie

Toelichting

Het bevoegd gezag moet beschikken over de juiste deskundigheid en vakbekwaamheid, en dat moet georganiseerd worden. Het helpt als Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dit in hun circulaire beleid opnemen.

Juridisch doel

Beschikken over voldoende deskundigheid voor CE binnen VTH.

Wettelijke grondslag

- **Omgevingsbesluit / stelsel kwaliteitsborging VTH:** bevoegde gezagen moeten beschikken over voldoende deskundigheid voor de uitvoering van hun taken.
- **Kwaliteitscriteria VTH 3.0:** eisen aan deskundigheid, opleiding, vakbekwaamheid en kennisborging van VTH-organisaties. Er is (nog) geen specifiek kwaliteitscriterium voor CE-deskundigheid.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Opleidingen organiseren.
- Specialisten aanwijzen.
- Kennisnetwerken opzetten.

Juridische status

- **Wettelijk:** beschikken over voldoende deskundigheid.
- **Niet wettelijk:** specifieke CE-opleidingsprogramma's, kennisnetwerken en expertpools. Dat zijn invullingen van de kwaliteitsverplichting.

Conclusie: indirect wettelijk verplicht. Niet de opleiding zelf, maar het beschikken over voldoende deskundigheid is verplicht.

Bouwsteen 6: Signalering CE-kansen en knelpunten bij VTH in relatie tot beleid

Toelichting

Door de BIG-8-cyclus toe te passen, te evalueren en te borgen, komen de ervaringen van alle partijen die bij vergunningverlening, toezicht en handhaving betrokken zijn terecht bij de relevante beleidsmakers.

Juridisch doel

Feedback van uitvoering naar beleid organiseren.

Wettelijke grondslag

- **VTH-beleidscyclus (BIG-8):** verankerd in het interbestuurlijke VTH-stelsel. Omvat beleidsvorming, programmering, uitvoering, monitoring, evaluatie en verbetering.
- **Omgevingswet:** verplicht bestuursorganen om beleid te monitoren, effecten te evalueren en de uitvoering te verbeteren.
- **Algemene verantwoordings- en evaluatieverplichtingen** voor bestuursorganen.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Knelpunten verzamelen.
- Rapporteren aan het bestuur.
- Input leveren voor het CMP, CE-beleid en vergunningbeleid.

Juridische status

- **Indirect wettelijk:** monitoren en evalueren van beleid.
- **Niet wettelijk:** expliciete terugkoppeling van CE-signalen via specifieke overlegstructuren. Dat is een bestuurlijke invulling.

Conclusie: afgeleid van bestaande evaluatie- en verantwoordingsplichten.

Bouwsteen 7: VTH-kennis gebruiken om CE bij bedrijven te ondersteunen en aan te jagen

Juridisch doel

Bedrijven helpen circulaire initiatieven juridisch mogelijk te maken.

Wettelijke grondslag

- **Omgevingswet:** ruimte voor voorlichting, vooroverleg en vergunninggerichte begeleiding van initiatiefnemers.
- **Awb:** zorgvuldigheidsbeginsel; staat een dienstverlenende en informerende rol van bestuursorganen toe.
- **Wet gemeenschappelijke regelingen / mandaatconstructies omgevingsdiensten:** ruimte om adviserende taken uit te voeren namens de deelnemers, voor zover passend binnen de opdracht.

Bevoegdheden bevoegd gezag

- Vooroverleg voeren.
- De vergunningstrategie bespreken.
- Informeren over proefnemingen, afvalstatus, vergunningprocedure en CE-kansen.

Grenzen

- Geen economische ondersteuning.
- Geen staatssteun.
- Geen bevoordeling van individuele bedrijven.

Juridische status

- **Wettelijk toegestaan:** informeren, adviseren en vooroverleg.
- **Niet wettelijk verplicht:** een actieve CE-aanjaagrol richting bedrijven. Dat is vooral beleidsmatig en afhankelijk van opdrachtverlening.

Conclusie: wettelijk toegestaan, maar niet verplicht.

Bronnen

- Bouwstenenvisie CE en VTH 2.0 (Krachtenbundeling Rijk-Regio, april 2026)
- Circulair Materialenplan: overzicht wetgeving
- CMP: Grondstoffengebruik en afvalpreventie
- CMP: Gescheiden houden bedrijfsafval en gevaarlijk afval
- CMP: Afvalstof of niet-afvalstof
- Handreiking afvalstof of niet-afvalstof (Afval Circulair)
- Handreiking omgevingsvergunning (IPLO)
- Besluit activiteiten leefomgeving (wetten.overheid.nl)
- Informatiepunt Leefomgeving (IPLO)