

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

34 395

EU-voorstellen: Circulaire economie COM (2015) 614/2, COM (2015) 595, COM (2015) 596, COM (2015) 594 en COM (2015) 593

HI¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen

Fiche 2: Mededeling Sluiten van de kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie

Fiche 3: Verordening voor het duurzaam beheer van externe vissersvloten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

¹ De letters HI hebben alleen betrekking op 22 112.

Fiche 1: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
- Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen;
 - Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval;
 - Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen;
 - Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte elektrische en elektronische apparatuur
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 december 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2015) 595
COM(2015) 596
COM(2015) 594
COM(2015) 593
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0595:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0596:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0594:FIN>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0593:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52014SC0208>
en
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0259&from=NL>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192, lid 1, van het Verdrag voor de wijzigingen van de Richtlijnen 1999/31/EG, 2000/53/EG, 2006/66/EG, 2008/98/EG en 2012/19/EU. Voor richtlijn 94/62/EG is de grondslag artikel 114 van het VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

• *Inhoud voorstel*

Dit voorstel, met wijzigingen in zes bestaande richtlijnen, is onderdeel van het circulaire economie pakket dat voorts bestaat uit de Mededeling «Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie» COM(2015) 614/2.

Doel van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG is invulling te geven aan de wettelijke verplichting tot herziening van de doelstellingen voor afvalbeheer. Daarnaast hebben de wijzigingen van de zes richtlijnen tot doel te komen tot volledige toepassing van de afvalhiërarchie,

waarmee grondstoffenefficiëntie wordt gestimuleerd. Verder dragen de voorstellen bij aan het vereenvoudigen van de rapportageverplichtingen en het stroomlijnen en verduidelijken van definities.

De meeste voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op Richtlijn 2008/98/EG. In Richtlijn 94/62/EG worden de definities en de berekeningsmethode gestroomlijnd met die in Richtlijn 2008/98/EG. Verder worden de doelstellingen voor recycling en de rapportageverplichtingen aangepast. Daarnaast wordt ook de berekeningsmethode gelijk getrokken met die in Richtlijn 2008/98/EG. In Richtlijn 1999/31/EG wordt de stort-doelstelling aangepast, evenals de rapportageverplichting. Voor de overige drie richtlijnen (2000/53/EG, 2006/66/EG en 2012/19/EU) geldt dat alleen de rapportageverplichtingen worden aangepast.

Zeven lidstaten² wordt de mogelijkheid geboden om vijf jaar uitstel te krijgen voor het voldoen aan de recyclingdoelen voor stedelijk afval en de doelstelling voor de reductie van storten.

De belangrijkste elementen in het voorstel zijn:

- Onderlinge afstemming van definities in de verschillende richtlijnen;
- Verhoging van de doelstelling voor recycling van stedelijk afval naar 65% tegen 2030 in Richtlijn 2008/98/EG;
Verhoging van de doelstellingen voor recycling van verpakkingsafval naar minimaal 65% in Richtlijn 94/62/EG;
Geleidelijke beperking van het storten van stedelijk afval naar 10% tegen 2030 in Richtlijn 1999/31/EG;
- Harmonisering en vereenvoudiging van het wetgevingskader inzake «bijproducten» en «einde-afvalfase»;
- Nieuwe maatregelen ter bevordering van preventie (waaronder voedselverspilling) en hergebruik;
- Invoering van minimale operationele voorwaarden voor een uitgebreide verantwoordelijkheid voor producenten met aandacht voor herbruikbaarheid en recycleerbaarheid van producten;
- Invoering van een systeem voor vroegtijdige waarschuwing om toe te zien op naleving van de verhoogde doelstellingen;
- Afschaffen van de verplichting tot het opstellen van drie-jaarlijkse uitvoeringsverslagen door de lidstaten;
- Aanpassing aan de artikelen 290 en 291 VWEU inzake gedelegeerde en uitvoeringshandelingen. Deze gaan over het vastleggen van criteria, indicatoren, standaarden en het vastleggen van methodes voor rapportage.

Doelstellingen en definities

Stedelijk afval

De Commissie stelt een definitie voor *stedelijk afval* voor, met een doelstelling voor recycling van 60% te behalen tegen 2025 en een doelstelling van 65% te behalen tegen 2030. Nederland ondersteunt het streven naar een eenduidige definitie waardoor gegevens tussen lidstaten veel beter vergelijkbaar worden.

De voorgestelde definitie richt zich op afval van huishoudens, op afval uit andere bronnen die in aard, samenstelling en hoeveelheid vergelijkbaar is met huishoudelijk afval en op afval van het schoonmaken van markten en afval van reinigingsdiensten.

De Commissie wil hergebruik en voorbereiding voor hergebruik stimuleren door aan te geven dat lidstaten passende maatregelen moeten nemen ter bevordering van activiteiten op het gebied van voorbereiding voor hergebruik, met name door het aanmoedigen van het opzetten en

² Estland, Griekenland, Kroatië, Letland, Malta, Roemenië en Slowakije.

ondersteunen van hergebruiks- en reparatienetwerken, het vergemakkelijken van de toegang van deze netwerken tot afvalinzamelpunten en het stimuleren van de toepassing van economische instrumenten, aanbestedingscriteria, kwantitatieve doelstellingen of andere maatregelen.

Vorbereitung voor hergebruik

Vorbereitung voor hergebruik betreft elke handeling van nuttige toepassing, elke terugwinningshandeling, bestaande uit het controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten die zijn ingezameld door een erkende exploitant van installaties voor voorbereiding voor hergebruik of statiegeldregeling worden voorbereid zodat zij kunnen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.

Het gaat hier bijvoorbeeld om producten die, nadat ze zijn gerepareerd, geen afvalstof meer zijn en weer verkocht kunnen worden.

Opvulling

De Commissie stelt een aanpassing voor van de definitie voor opvulling (backfilling) waarbij het gebruik van afval als grondstof in de bouw ook als opvulling wordt gezien.

Bouw- en sloopafval

Voor bouw- en sloopafval blijft de doelstelling voor recycling van 70% in 2020 gehandhaafd.

Opvulling mag daarbij ook meegerekend worden voor het behalen van deze doelstelling.

Verpakkingen

Voor alle verpakkingen wordt voor recycling voor 2025 een doelstelling van 65% voorgesteld en voor 2030 een doelstelling van 75%.

Daarnaast worden voor de volgende specifieke materialen ook recyclingdoelstellingen voorgesteld:

- Kunststof 55% (2025)
- Hout 60% (2025) en 75% (2030)
- Ferro-metalen 75% (2025) en 85% (2030)
- Aluminium 75% (2025) en 85% (2030)
- Glas 75% (2025) en 85% (2030)
- Papier en karton 75% (2025) en 85% (2030)

Nieuw hierbij is dat onderscheid gemaakt wordt tussen ferro-metalen en aluminium.

Storten

De Commissie stelt een doelstelling voor storten voor van maximaal 10% stedelijk afval in 2030.

Bio-afval

De definitie voor bio-afval wordt iets uitgebreid. Daarnaast moeten de lidstaten ervoor gaan zorgen dat bio-afval gescheiden wordt ingezameld waar dat technisch, milieuhygiënisch en economisch haalbaar is.

Berekeningsmethode

De Commissie stelt een nieuwe uniforme methode voor het berekenen van voorbereiding voor hergebruik en recycling voor, te gebruiken voor

zowel de doelstellingen voor stedelijk afval als voor verpakkingen. Het meetpunt voor recycling wordt hierbij verlegd naar het zogenaamde eindproces van recycling. De hoeveelheid afval die het eindproces van recycling in gaat telt mee voor de recyclingdoelstelling. In afwijking hierop mag ook de output van sortering voor de recycling doelstelling meetellen mits de uitval in het eindproces van recycling lager is dan 10%. Ook geeft de Commissie aan hoe voorbereiding voor hergebruik via erkende organisaties voor voorbereiding voor hergebruik of erkende statiegeldregelingen meegerekend kan worden.

Preventie

Hergebruik stimuleren

Aan lidstaten wordt opgedragen maatregelen te nemen die het ontstaan van afval tegengaan. Het gaat daarbij vooral om het bevorderen van efficiënte, duurzame, repareerbare producten; het bevorderen van producthergebruik met name van elektr(on)ische apparatuur, textiel en meubels.

Voedselverspilling

De Commissie besteedt in haar voorstel aandacht aan het voorkomen van voedselverspilling waarbij ze verwijst naar de 2030 Sustainable Development Goals (SDGs) die in september 2015 in VN verband zijn aangenomen. Een van de subdoelen is het halveren van de voedselverspilling in 2030.

In het voorstel geeft de Commissie aan dat lidstaten in het kader van preventie maatregelen moeten nemen om het ontstaan van voedselverspilling tegen te gaan. De Commissie geeft aan dat het hierbij om de hele keten gaat (van primaire productie tot en met huishoudens en restaurants). Daarnaast stelt de Commissie voor om voedselverspilling te monitoren waarbij de lidstaten om de twee jaar moeten rapporteren. De methode die hiervoor gebruikt gaat worden, wordt nog vastgesteld door de Commissie en de lidstaten.

Naast de aandacht voor preventie stelt de Commissie voor het afvalstoffenrecht niet van toepassing te laten zijn op bepaalde stromen die vallen onder de Europese marktverordening diervoeders.

Afvalstoffen, bijproducten en einde-afvalfase

De Commissie past de bepalingen inzake bijproducten en einde-afvalfase aan. Hierbij worden de artikelen geharmoniseerd en versimpeld. Daarnaast kunnen voor specifieke stoffen op basis van de voorwaarden in de afvalstoffenrichtlijn criteria worden vastgesteld op zowel EU-niveau door de Commissie als nationaal door de lidstaten.

Zwerfafval

In dit voorstel besteedt de Commissie aandacht aan het tegengaan van zwerfafval, als onderdeel van gemeentelijk afval. Bij het opstellen van Afvalbeheerplannen zou ook aandacht moeten worden besteed aan maatregelen ter bestrijding van alle vormen van zwerfafvalproductie en voor het opruimen van alle soorten zwerfafval. Daarop wordt ook in het kader van handhaving specifiek gewezen.

Producentenverantwoordelijkheid

De Commissie komt met algemene eisen voor een uitgebreide producenten-verantwoordelijkheid (EPR). Doel is een gelijk speelveld te creëren bij het toepassen van producentenverantwoordelijkheid. De eisen moeten verder leiden tot het stimuleren van producenten om beter rekening te houden met recycleerbaarheid en hergebruik bij het ontwerp van producten.

Monitoring en rapportage

In het voorstel worden de verplichting voor rapportage en monitoring gestroomlijnd. Verder worden de uitvoeringsverslagen die de lidstaten om de drie jaar moeten opstellen afgeschaft, omdat ze niet doeltreffend bleken.

Administratieve lasten

Het voorstel biedt lidstaten de mogelijkheid kleine bedrijven die jaarlijks niet meer dan 20 ton niet-gevaarlijke afvalstoffen inzamelen of vervoeren vrij te stellen van het bijhouden van een register.

Verder wordt in het voorstel het opzetten van een elektronisch register verplicht gesteld, om de gegevens over inzameling en vervoer van gevaarlijke afvalstoffen te registreren, die het gehele geografische grondgebied van de betrokken lidstaat bestrijken.

• Impact Assessment

In het impact assessment worden de belangrijkste milieu, sociale en economische effecten van verschillende beleidsopties geëvalueerd. Op basis hiervan is gekozen voor een combinatie van beleidsopties die volgens de Commissie zou moeten leiden tot:

- Vermindering van de administratieve lasten, met name voor kleine inrichtingen of ondernemingen, en betere uitvoering;
- Werkgelegenheid – tegen 2035 kunnen rechtstreeks meer dan 170.000 banen worden gecreëerd (voornamelijk binnen de EU);
- Vermindering van de broeikasgasuitstoot – tussen 2015 en 2035 kan meer dan 600 miljoen ton broeikasuitstoot worden vermeden;
- Positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de productiesector van de EU;
- Verminderde afhankelijkheid van de EU van de invoer van grondstoffen.

Bij het voorstel is een analysenota ingediend als aanvulling op de effectbeoordeling uit 2014. In die nota is een aantal aanvullende opties en varianten geanalyseerd teneinde beter rekening te kunnen houden met de verschillende uitgangspunten van de lidstaten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het programma *Van Afval Naar Grondstof* – VANG³ is de inspanning van dit kabinet om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Belangrijkste doelen van het programma zijn meer duurzame producten op de markt te brengen, duurzamer te consumeren en meer en beter te recyclen. Binnen VANG wordt gestreefd naar halvering van de

³ Kamerstukken 33 043-28, 2014 en 33 043-41, 2015.

hoeveelheid te verbranden en te storten Nederlands afval. Ook is een doelstelling opgenomen om meer huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen (75% in 2020). Verder wordt ingezet op het uitbreiden van de Europese Richtlijn *Ecodesign* met als doel meer aandacht te schenken aan duurzaam productontwerp.

In het *Landelijk Afvalbeheerplan* (LAP) wordt het beleid nader uitgewerkt. Het LAP kent een voorkeursvolgorde (afvalhiërarchie)⁴ en bevat voor ruim 100 afvalstoffen hoe afvalbedrijven deze stoffen moeten verwerken volgens de minimumstandaard.

Omdat de markt van afval en het gebruiken van afval als secundaire grondstof een internationale is, is het ook van belang om op EU niveau afspraken te maken over hoe we in dit verband omgaan met afval. Op deze manier wordt voorkomen dat de afvalhiërarchie in verschillende lidstaten anders wordt toegepast en er een ongelijk speelveld ontstaat waardoor er teveel afval verdwijnt op stortplaatsen of verbrand wordt in plaats van dat het gerecycled wordt. Het is immers niet wenselijk dat afval niet gerecycled wordt omdat het in een andere lidstaat laagwaardiger wordt verzet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Dit voorstel geeft niet alleen invulling aan de wettelijke verplichting tot herziening van de doelstellingen van drie richtlijnen omtrent afvalbeheer, maar komt ook tegemoet aan de ambitie geformuleerd in het zevende milieuactieprogramma⁵ en het EU-grondstoffeninitiatief⁶.

De algemene ambitie van de Commissie om preventie, voorbereiding voor hergebruik en recycling te stimuleren en de hoeveelheid afval te reduceren is geheel in lijn met het Nederlandse beleid zoals geformuleerd in VANG. Daarom is het kabinet over het algemeen positief over de voorstellen. Belangrijke meerwaarde van het voorstel is afstemming van de definities in de verschillende richtlijnen, de stroomlijning van de berekeningsmethoden naar één uniforme methode in plaats van de bestaande vier, meer aandacht voor preventie en verduidelijking van het toepassen van «bijproducten» en «einde-afvalfase». Hiermee wordt een gelijk speelveld in de EU bevorderd en het past in de Nederlandse ambitie om regelgeving te stroomlijnen.

Nederland vindt dat ambitieuze doelen nodig zijn om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. Wel is het van belang reële doelen te stellen en een afweging te maken tussen economische haalbaarheid en milieubaten. Bij het huidige voorstel heeft de Commissie duidelijk gezocht naar draagvlak bij de lidstaten door de haalbaarheid van het pakket te vergroten. Dit is goeddeels gelukt, maar de voorgestelde doelen voor recycling van verpakkingsafval van hout en aluminium zijn waarschijnlijk niet haalbaar, ook voor Nederland niet.

Omdat de prestaties tussen de lidstaten erg verschillen op het gebied van afvalbeheer lijkt het onvermijdelijk dat sommige lidstaten iets meer tijd krijgen om de gestelde doelen te behalen. Daar houdt het voorstel

⁴ 1. voorkomen of beperken; 2. voorbereiden voor hergebruik; 3. recyclen (vorm van nuttige toepassing); 4. anders nuttig toepassen, bijvoorbeeld energierecuperatie en opvang van mijnen en groeves; 5. veilig verwijderen (verbranden waarbij energierecuperatie niet het belangrijkste doel is en storten).

⁵ De afvalhiërarchie als leidend principe in alle lidstaten; reductie van de absolute hoeveelheid afval en per hoofd van de bevolking; een alomvattende strategie voor het tegengaan van voedselverspilling; het waarborgen van hoogwaardige recycling; beperken van energierecuperatie tot niet-recycleerbare materialen, en het beperken van storten tot niet terugwinbaar afval

⁶ COM(2013) 442.

rekening mee. Nederland is verbaasd over de manier waarop dit wordt toegepast, namelijk door op voorhand al de zeven lidstaten te noemen die in aanmerking komen voor het uitstel. Het zou wellicht beter zijn de criteria af te spreken op basis waarvan te zijner tijd kan worden besloten wie voor uitstel in aanmerking komt. In ieder geval zou het voorgestelde uitstel geen verstoring tot gevolg mogen hebben.

De doelstellingen in het voorstel van de Commissie voor stedelijk afval, bouw- en sloopafval en verpakkingen gelden voor «voorbereiding voor hergebruik én recycling». Om de leesbaarheid van het fiche te vergroten wordt in het fiche gesproken over doelstellingen voor recycling.

Definities en doelstellingen

Stedelijk afval

Al kent de Wet Milieubeheer geen definitie voor stedelijk afval, toch sluit de voorgestelde definitie redelijk goed aan bij de Nederlandse aanpak. Binnen VANG richten we ons namelijk op zowel huishoudelijk afval als soortgelijk afval uit andere bronnen (VANG Buitenshuis). Deze twee stromen komen grotendeels overeen met de voorgestelde definitie voor stedelijk afval.

De voorgestelde doelstellingen zijn haalbaar voor Nederland. De inschatting is dat, wanneer we aan de Nederlandse doelstelling voor huishoudelijk afval en VANG Buitenshuis van 75% afvalscheiding in 2020 voldoen, ook voldaan wordt aan de voorgestelde doelstellingen voor recycling.

Voor een uniforme toepassing van deze definitie is de juiste afbakening ervan van belang.

Nederland kan zich goed vinden in de aandacht die de Commissie vraagt voor hergebruik en voorbereiding voor hergebruik. Het stimuleren hiervan sluit goed aan bij onze nationale activiteiten in het kader van VANG op dit gebied.

Verder is het kabinet tevreden met de nadruk die er gelegd wordt op het toepassen van een doelstelling voor de hoeveelheid restafval per persoon bij de evaluatie van de preventiemaatregelen door de lidstaten. Nederland pleit hier al langere tijd voor. Met een dergelijke doelstelling kan worden voorkomen dat alleen wordt gekeken naar het percentage recycling. Hiermee richt de inzet zich op het daadwerkelijk verminderen van de hoeveelheid afval, door na te gaan wat er uiteindelijk aan potentiële grondstoffen de «cirkel» verlaat en verbrand of gestort wordt. Zo wordt ook het effect van afvalpreventie inzichtelijk gemaakt. Het sluit aan bij de doelstelling zoals we die in Nederland binnen VANG hebben vastgelegd. Daar hebben we naast de doelstelling van 75% afvalscheiding ook een doelstelling van gemiddeld maximaal 100kg restafval per persoon per jaar in 2020.

Tot slot wordt geconstateerd dat in Richtlijn 2008/98/EG de nadruk bij afvalscheiding nog steeds bij bronscheiding ligt. Nederland vindt het van belang toe te voegen dat nascheiding ook toepasbaar is als dat tot een gelijkwaardige kwaliteit leidt.

Vorbereiding voor hergebruik

Het is van belang dat wordt verduidelijkt hoe voorbereiding van hergebruik, als handeling van nuttige toepassing van afvalstoffen, moet worden afgebakend ten opzichte van preventie en hergebruik. Preventie en hergebruik zijn immers geen handelingen met afvalstoffen, maar vinden juist plaats ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen. Met name moet worden verduidelijkt in welke gevallen de controle, het schoonmaken of repareren van gebruikte goederen of voorwerpen in de

circulaire economie moet worden gekwalificeerd als handelingen met afvalstoffen of handelingen die bijdragen aan preventie en hergebruik.

Opvulling

De consequentie van deze aanpassing kan er toe leiden dat het toepassen van aggregaten uit bouw- en sloopafval als bouw materiaal in de toekomst wordt gezien als opvulling en niet als recycling. Nederland is van mening dat het gebruik van afvalstoffen als secundaire grondstof in de bouw, ter vervanging van primaire grondstoffen, als recycling beschouwd moet worden en niet als opvulling. Opvulling staat een trede lager dan recycling in de afvalhiërarchie.

Dit heeft ook gevolgen voor de berekening van ons nationale recyclingpercentage, dat hierdoor sterk zal dalen.

Bouw- en sloopafval

Nederland zit op dit moment al ruim boven de voorgestelde doelstelling. Het Kabinet zal bij de Commissie aandringen meer ambitie te tonen bij het creëren van een Europees level-playing field rond bouw- en sloopafval. Hierdoor ontstaat voor Nederlandse bedrijven een nieuwe markt binnen Europa waar zij hun ontwikkelde kennis rond hergebruik kunnen verkopen.

Verpakkingen

Over het algemeen is het kabinet positief over de voorgestelde recyclingdoelstellingen, al moet wel goed gekeken worden naar de haalbaarheid⁷. De huidige recyclingdoelen in Nederland zijn hoger dan de doelstellingen die nu EU-breed gelden. Maar Nederland is van mening dat de doelen wel realistisch moeten zijn. De doelstellingen voor hout en aluminium zijn waarschijnlijk niet haalbaar. Voor hout geldt dat we in Nederland op dit moment al moeite hebben met het behalen van onze nationaal vastgelegde doelstelling van 45%. Hier ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag, zoals de concurrentie met de doelstellingen voor de bij- en meestook van biomassa voor energietoepassingen, de beperkte vraag naar gerecycled hout en het feit dat de hoeveelheid houten pallets, vanwege meervoudig gebruik ervan, moeilijk in kaart is te brengen. Voor aluminium geldt dat het op dit moment samen met andere metalen wordt gerecycled en niet apart wordt ingezameld. Mogelijk is dat wel nodig om de doelstelling te behalen. In dat geval kan dat leiden tot substantiële extra maatschappelijke kosten vanwege aanvullend gescheiden inzameling.

Storten

Nederland behoort in de EU al tot de landen waar het minst gestort wordt en heeft geen bezwaar tegen een ambitieuze doelstelling voor het reduceren van storten. Nederland had graag gezien dat het voorgestelde doel ambitieuzer zou zijn en zich vooral ook zou richten op het verbieden van het storten van afval dat gerecycled kan worden. Daarmee zou de recycling in de hele EU gebaat zijn. Uitgangspunt moet zijn dat alleen dat deel dat technisch niet kan worden gerecycled of nuttig toegepast gestort mag worden.

⁷ De gerapporteerde recyclingpercentages voor genoemde verpakkingsmaterialen in Nederland over 2013 zijn: Kunststof 46%; Hout 22%; Glas 79%; Papier en karton 89%; Metaal 93%

Bio-afval

Allereerst is volgens het kabinet de definitie voor bio-afval onvoldoende afgebakend ten opzichte van andere definities, zoals stedelijk afval en dierlijke bijproducten. Verder suggereert de aangepaste bepaling over het scheiden van bio-afval dat composteren de enige toepassing is. Dat is volgens Nederland een te beperkte benadering.

Gelet op de innovatieve ontwikkelingen in relatie tot de circulaire economie moet het afvalstoffenkader het optimaal gebruik van «grondstoffen» uit bio-afval faciliteren. De formulering van de wijzigingsvoorstellen laat weinig ruimte voor nieuwe verwerkingsprocessen en toepassingen. Nederland zal daarom aandringen op een innovatievriendelijke formulering en er tegelijkertijd op toezien dat het gebruik van deze «grondstoffen» voor mens, dier en milieu veilig is, en dat hiervoor voldoende garanties gegeven kunnen worden.

Berekeningsmethode

Haalbaarheid van de eerder genoemde doelstellingen hangt in belangrijke mate af van de manier waarop percentages worden berekend. De door de Commissie voorgestelde berekeningsmethode streeft eenduidigheid na in het vaststellen van recyclingpercentages. Dat is positief, gezien de huidige situatie waarin er bijvoorbeeld vier methoden zijn om de recycling van stedelijk afval te berekenen. Daarnaast wordt ook een methode voorgesteld om voorbereiding voor hergebruik mee te rekenen. Ook dat is een positieve ontwikkeling.

Nederland zal inzetten op het verkrijgen van duidelijkheid over de voorgestelde berekeningsmethode en de toepassing ervan in de praktijk. De vraag is bijvoorbeeld hoe om te gaan met stromen van verschillende aanbieders die gemengd worden voordat ze het eindproces van recycling in gaan. Verder zijn er vragen over het toepassen van de berekeningsmethode voor voorbereiding voor hergebruik. Een uitgebreide toelichting van de Commissie bij dit deel van het voorstel vindt Nederland van groot belang.

Preventie

Hergebruik stimuleren

Het kabinet is positief over de nadruk die er in het voorstel wordt gelegd op preventie. Dat is immers de hoogste trede in de afvalhiërarchie. Binnen ons nationale VANG beleid zetten we ook in op het stimuleren van hergebruik.

Voedselverspilling

Nederland is tevreden met de voorstellen van de Commissie op het gebied van het tegengaan van voedselverspilling. Gelet op de negatieve milieugevolgen die voedselverspilling met zich meebrengt vindt Nederland het wenselijk dat, met het oog op een gelijk speelveld, er qua monitoring en aanpak uniformering op EU niveau plaatsvindt. De voorgestelde aanpak om maatregelen te nemen tegen voedselverspilling is in lijn met het doel uit de SDGs.

Nederland is verheugd om te zien dat de Commissie de hele voedselproductieketen (van primaire producent tot en met consument) adresseert en voorstelt om een gemeenschappelijke methode af te spreken voor

monitoren in de EU. Dit sluit hiermee aan bij de motie Geurts/Schouten over voedselverspilling⁸. Monitoring kan een belangrijke bijdrage leveren aan de reductie van voedselverspilling en – verliezen en Nederland onderschrijft daarom het voorstel om een uniforme methode op EU niveau te ontwikkelen en te rapporteren over de verspilling. Daarbij zal Nederland zich ervoor inspannen dat alle «voedselbij- en -zijstromen» in de voedselketen, ook die niet direct bestemd zijn voor menselijke consumptie, gemonitord worden. Door het geheel te monitoren (en niet bijvoorbeeld enkel de verspilling) ontstaat een beter zicht op de efficiëntie in de voedselketen en kan beter bepaald worden waarop gestuurd moet worden volgens de afvalhiërarchie, waarin preventie de bovenste trede inneemt. De link die de Commissie heeft gelegd met de Europese regelgeving voor diervoeders vindt Nederland positief. Hiermee wordt voorkomen dat bepaalde bruikbare stromen een onnodig afvalstempel krijgen. Het sluit aan bij wat we in Nederland een aantal jaren geleden nationaal hebben ingevoerd. Dit kan bovendien stimulerend werken voor bedrijven om meer stromen, die nu nog als afval worden afgevoerd, als diervoeder te gebruiken, waarmee de verspilling gereduceerd kan worden.

Afvalstoffen, bijproducten en einde-afvalfase

Nederland vindt het van groot belang dat op EU-niveau de afvalstatus op eenduidige wijze aan een materiaal wordt toegekend. Belangrijke elementen hierbij zijn de voorwaarden in de afvalstoffenrichtlijn op basis waarvan kan worden bepaald of iets een bijproduct is of wanneer sprake is van einde-afval. Nederland vindt deze aanpassingen een stap in de goede richting, waarvoor we ons altijd hebben ingezet. Het is voor lidstaten nu duidelijker waar men aan moet toetsen om bijvoorbeeld de einde-afvalfase aan een afvalstof toe te kennen. De belemmeringen zoals we die nationaal tegenkomen rond dit onderwerp worden hiermee echter niet opgelost. Voor de Nederlandse context zullen we nog steeds eigen oplossingen moeten vinden. Daaraan wordt gewerkt zoals o.a. in de reactie op het Zespuntenplan van lid Dijkstra is aangegeven⁹.

In lijn met het Zespuntenplan van het lid Dijkstra voor meer hergebruik van afval¹⁰, had Nederland graag gezien dat er meer duidelijkheid zou worden gegeven over het toepassen van de afvaldefinitie overeenkomstig de voorstellen die Nederland aan de Commissie heeft gedaan in onder meer de EU-consultaties over het afvalpakket in het afgelopen jaar. Verder vindt Nederland het belangrijk dat de Commissie voortvarend aan de slag gaat met het vaststellen van criteria op EU-niveau voor het toepassen van de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus van stoffen ten behoeve van het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van het toepassen van secundaire grondstoffen. Zo zouden einde-afval criteria op EU-niveau kunnen helpen om de belemmering voor een Europese afzetmarkt weg te nemen voor bijvoorbeeld herwonnen fosfaat. Deze aanpak sluit aan bij de in het EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614/2) genoemde industriële symbiose en de mogelijke ontwikkeling van in de EU geldende kwaliteitsstandaarden voor secundaire grondstoffen om zo het gebruik hiervan te stimuleren.

⁸ Kamerstuk 34 087-6, 2015.

⁹ Kamerstuk 33 043-201, 2015.

¹⁰ Gepresenteerd door het lid Dijkstra tijdens het Algemeen Overleg Grondstoffen en afval op 25 juni 2015.

Zwerfafval

Nederland is redelijk tevreden over deze voorgestelde wijzigingen. Zoals de Commissie terecht aangeeft, heeft zwerfafval een negatieve impact op het milieu en het welbevinden van burgers en zijn er hoge kosten verbonden aan het opruimen ervan. De aanpak die de Commissie voorstelt is erop gericht dat overheden en bedrijfsleven hun verantwoordelijkheid nemen bij het tegengaan van zwerfafval. De Commissie wil informatie-uitwisseling tussen partijen bevorderen. Nederland kan zich voorstellen dat hierbij samenwerking wordt gezocht met het Clean Europe Network.

De voorstellen sluiten voor het grootste deel goed aan bij de Landelijke Aanpak Zwerfafval die in december 2015 naar de Tweede Kamer is gestuurd. Wel mist nog een aantal elementen in de voorstellen. Door zwerfafval te definiëren als onderdeel van gemeentelijk afval, kan het overkomen alsof zwerfafval beperkt is tot een gemeente, of dat de gemeente de enige beheerder is van de openbare ruimte. Zwerfafval komt ook voor buiten gemeenten, bv bij snelwegen of bij de rivieren, en kent daarmee ook andere partijen dan een gemeente die de openbare ruimte schoon willen houden. De Commissie zou hiervoor aandacht moeten hebben in haar voorstellen. Verder wordt de notie gemist dat zwerfafval komt door onduurzaam gedrag. Kern van de bestrijding van zwerfafval is dat duurzaam gedrag de sociale norm wordt, zowel in wat je thuis, op het werk, als buitenshuis doet.

Dit vraagt om een integrale aanpak waarbij ook de burger betrokken wordt, zowel qua verandering in (koop)gedrag, ten tijde van het nuttigen, als bij het helpen opruimen. Er zou meer aandacht moeten zijn in de voorstellen voor deze integrale aanpak en duurzaam gedrag als norm. Tenslotte is het van belang dat organisaties en andere instellingen burgers de gelegenheid geven dit gedrag te kunnen vertonen door de burger daarbij te helpen.

Producentenverantwoordelijkheid

De voorgestelde algemene eisen lijken goed aan te sluiten op de Nederlandse situatie. De verwachting is dat de eisen kunnen bijdragen aan transparantie van EPR in alle lidstaten en resultaten die in tegenstelling tot nu goed met elkaar vergeleken kunnen worden. Verder is Nederland positief over de stap die de Commissie hier zet om via de EPR te proberen duurzaam ontwerp van producten te stimuleren. Hiermee wordt een betere invulling van EPR nagestreefd die meer overeenkomt met het oorspronkelijke doel. Het gaat onder andere om een betere connectie tussen kosten en recyclebaarheid, om vanuit milieuoogpunt de kosten voor beter te recyclen producten lager te kunnen maken.

Geprobeerd wordt de werkelijke kosten inzichtelijk te maken. Het idee spreekt erg aan. De vraag is wel of het op de voorgestelde manier werkbaar/haalbaar is in de praktijk en of het doel daarmee wordt bereikt. Hierbij is het ook van belang om de effecten op de gehele keten van producten in ogenschouw te nemen en die te optimaliseren. Belangrijk is niet alleen te focussen op een deel van de keten, zoals alleen de afvalfase of alleen de productiefase.

Voorts vraagt Nederland zich af wat het gebruik van geoptimaliseerde kosten van de geleverde diensten in die gevallen waarin publieke afvalbeheerders verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van operationele taken voor gevolgen heeft in de praktijk, omdat dit mogelijk kan leiden tot discussie en onduidelijkheid en tot het creëren van een ongelijk speelveld. Aanpassingen aan het instrument EPR moeten ook bekeken worden in het licht van de voorstellen over het verbeteren van de samenhang in het

Europese productenbeleid zoals deze worden aangekondigd in het EU-actieplan voor de circulaire economie (COM(2015) 614/2).

Naleving EU-breed

Belangrijk voor het bereiken van milieudoelstellingen is dat EU milieuwet- en regelgeving niet alleen goed en tijdig wordt geïmplementeerd, maar daarna ook wordt nageleefd. Prioritaire doelstelling 4 van het 7^e Milieuactieprogramma¹¹ met de aanduiding «het optimaliseren van de voordelen van de milieuwetgeving van de Unie door de tenuitvoerlegging te verbeteren» heeft hier betrekking op. De Commissie heeft in mei 2015 het pakket Better Regulation uitgebracht op basis waarvan EU wet- en regelgeving nog meer dan voorheen tot stand wordt gebracht door middel van publieke consultaties, impact assessments en herziening van wetgeving die verouderd is. Met name het REFIT programma speelt hierin een belangrijke rol. Specifiek voor milieu werkt de Commissie aan een systematiek die inzichtelijk maakt in welke mate lidstaten EU wetgeving doorvoeren, en daarna ook naleven. De Milieuraad zou hierover op gezette tijden, bijvoorbeeld jaarlijks, van gedachten kunnen wisselen. Op Europees niveau is verbeterde uitvoerbaarheid van handhabingsbepalingen een van de aandachtspunten van het (door NL gestarte) lidstateninitiatief «Make it Work». Binnen dit initiatief zijn uitgangspunten voor betere en consistentere handhabings- en inspectiebepalingen opgesteld die worden gebruikt door de Commissie en de lidstaten. Dit programma is een gezamenlijk initiatief van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waarbij inmiddels 15 lidstaten betrokken zijn en waaraan is gerefereerd in de Commissiemededeling over Better Regulation van 18 mei 2015. Het doel van het initiatief is om concrete voorstellen voor vereenvoudiging en harmonisatie van het EU milieu-acquis te doen met het oog op een meer efficiënte en effectieve uitvoering en toepassing ervan. De Nederlandse inzet op het onderwerp monitoring en rapportage zal mede worden gebaseerd op de Drafting principles on Monitoring and Reporting, die momenteel worden ontwikkeld in het kader van «Make it Work».

Administratieve lasten

Er dient een balans te zijn tussen het aanpakken van milieu en voedselveiligheidsrisico's en het beperken van de administratieve lasten voor kleine ondernemingen.

Omdat 20 ton relatief weinig is zullen weinig inzamelaars of transporteurs profiteren van deze administratieve lastenverlichting. Verder betreft het hier voor de Nederlandse situatie de registratie op de VIHB-lijst waarvoor de administratieve lasten al minimaal zijn geworden. Daarnaast kan een dergelijke uitzondering, als die wel breder kan worden toegepast, leiden tot een grotere handhabingslast.

De introductie van een verplicht elektronisch register en het gebruik ervan kan extra lasten met zich mee brengen voor lidstaten en ondernemingen. In Nederland kennen we al de verplichting voor alle actoren om gegevens vast te leggen. De plicht voor alle actoren om deze ter beschikking te stellen via een elektronisch register is een extra administratieve last. In Nederland zijn nu namelijk alleen de ontvangers van (gevaarlijk) afval verplicht de gegevens te melden. Dat gebeurt grotendeels al elektronisch. Voor de ontvangers vormt het daarmee weinig tot geen extra lasten. Uit evaluaties blijkt dat een dergelijke verplichting tot melden voor alle actoren geen toegevoegde waarde heeft.

Ook de monitoringsverplichting voor voedselverspilling kan leiden tot extra administratieve lasten voor lidstaten en het bedrijfsleven. In welke

¹¹ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2013

mate is op dit moment nog niet te bepalen. Nederland zet zich er voor in dat de monitoring zo wordt ingericht dat zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande gegevens van bedrijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen is positief op dit voorstel van de Commissie gereageerd en steunen de lidstaten het op hoofdlijnen. De doelstellingen vinden sommigen te ambitieus en anderen niet ambitieus genoeg. Veel lidstaten hebben problemen met de manier waarop de mogelijkheid om uitstel te krijgen om aan de doelstellingen te voldoen is ingevuld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Nederland kan zich vinden in de rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De transitie richting een circulaire economie is een mondiale opgave die niet alleen door lidstaten afzonderlijk kan worden gerealiseerd. Dit vergt een overkoepelende, langetermijn visie en samenwerking op internationaal niveau. De Europese richtlijnen vormen het kader voor nationaal afvalbeleid. De transitie richting een circulaire economie in Europa moet dus worden aangejaagd vanuit Europese regelgeving. Het harmoniseren van centrale begrippen in afvalbeheer is daarbij essentieel. Verder is er nog een grote kloof tussen de effectiviteit van afvalbeheerssystemen in verschillende Europese lidstaten. Ingrijpen vanuit de Europese Unie is nodig om deze kloof zoveel mogelijk te dichten. Europese doelstellingen stimuleren lidstaten om te investeren in verbeterde infrastructuur en beheerssystemen. Tenslotte is de afvalmarkt in hoge mate internationaal georiënteerd, afvaltransport is grensoverschrijdend, dus een Europees gelijk speelveld is cruciaal.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is grotendeels positief over de proportionaliteit. De meeste voorstellen leveren een verbetering van het afvalstoffenbeleid tegen betrekkelijk lage kosten terwijl het aanzienlijke voordelen oplevert, zowel voor de economie als het milieu. Echter dient het doel van deze wijzigingsvoorstellen proportioneel te zijn met de daaraan verbonden consequenties op administratieve lasten, regeldruk en financiële lasten voor overheden, bedrijfsleven en burger. Op dit moment zijn deze nog moeilijk in te schatten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor overheid

Gezien de hoge ambities in het kader van VANG zal aanpassing van de afvalrichtlijnen waarschijnlijk geen additionele kosten met zich meebrengen voor overheden. Het opzetten van een elektronisch register

dat verplicht wordt gesteld kan financiële consequenties hebben. De mate waarin hangt af van de exacte vorm die het register gaat krijgen. Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Slim gebruik van grondstoffen is goed voor de werkgelegenheid: er ontstaan extra banen in de maak- en reparatie-industrie, in de recycling- en dienstensector. Tegelijkertijd zouden hogere recyclingdoelstellingen, bijvoorbeeld voor hout en aluminium, tot hogere maatschappelijke kosten kunnen leiden.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten

De administratieve lasten en regeldruk voor kleine ondernemingen dient proportioneel te zijn met het doel van de milieu en voedselveiligheidsrisico's van de wijzigingsvoorstellen. Deze zijn nu nog moeilijk te overzien. Het kabinet zal bij de Commissie aandringen op het beperken van administratieve lasten en regeldruk.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Commissie voorziet positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese afvalbeheer- en recyclingsector alsmede voor de productiesector van de EU. Het Nederlandse bedrijfsleven kan profijt hebben van de voorgestelde aanpassingen van de afvalstoffenrichtlijnen aangezien het al een koploperpositie heeft op het gebied van recycling.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het voorliggende voorstel wijzigt zes cruciale Europese afvalrichtlijnen wat zal leiden tot de nodige wetgevingsmaatregelen op nationaal niveau. Dit zal in ieder geval gevolgen hebben voor o.a. de Wet Milieubeheer en onderliggende regelgeving, het Activiteitenbesluit en/of de Omgevingswet en onderliggende regelgeving afhankelijk van de vraag of implementatie van de richtlijnen nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet zijn geschied. Tevens zijn wijzigingen van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) te voorzien.

Aanpassing van de definitie en berekening van stedelijk afval en de verplichting voor gescheiden inzamelen van bio-afval zal ook gevolgen hebben op decentraal niveau waarop vergunningen worden afgegeven.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het kabinet staat neutraal tegenover gedelegeerde handelingen. In het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven is de betrokkenheid van lidstaatexperts bij gedelegeerde handelingen beter geregeld. De inzet hiervan is dat het vertrouwen van de Raad ten aanzien van delegatie groeit.

Omwille van de haalbaarheid van het tot stand komen van EU-brede criteria staat Nederland met name niet onwelwillend tegen het via nadere

regelgeving door de Commissie laten vaststellen van gedelegeerde handelingen met criteria voor bijproducten en einde-afval (artikel 5 en 6 van Richtlijn 2008/98/EG).

Daar waar het om het vaststellen van een methode voor monitoring gaat, zoals bij voedselverspilling, kan Nederland de keuze voor uitvoeringshandelingen steunen. Op die manier wordt een gepaste mate van betrokkenheid van de lidstaten gewaarborgd, wat vanwege de grote gevolgen die een dergelijke methode heeft voor de lidstaten, wenselijk is. Dit wordt in dit geval ook door de Commissie voorgesteld.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Een implementatietermijn van 18 maanden, zoals nu in het voorstel opgenomen, is wat minimaal nodig lijkt. Waarschijnlijk moet de Wet Milieubeheer (Wm) en/of de Omgevingswet worden aangepast, onder andere voor het integreren van nieuwe definities. Voor dergelijke wetswijzigingen is minimaal 18 maanden nodig. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een termijn van 24 maanden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie geeft aan de gestelde doelen voor 2030 in de afvalrichtlijn en de stortrichtlijn uiterlijk 31 december 2024 te zullen evalueren om deze zo nodig te verhogen en om de vaststelling van doelen voor andere afvalstromen te overwegen. Het kabinet vindt dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De algemene ambities van het voorstel komen overeen met VANG, en in Nederland worden afvalgegevens al goed bijgehouden, dus op hoofdlijnen zal het voorstel uitvoerbaar zijn.

b) Handhaafbaarheid

Eerder is al opgemerkt (onder 3b) dat de uitzonderingen voor kleine ondernemingen de handhavingslast vergroot. Maar die is niet op te vangen met meer toezicht. Door het geven van vrijstelling is toezicht nauwelijks nog uit te oefenen. Aan betrokken ondernemers worden immers nauwelijks nog verplichtingen opgelegd met behulp waarvan overtredingen kunnen worden vastgesteld. Dit risico is extra groot omdat vooral kleine ondernemers hun eigen wegen kennen om zich van vervuiling te ontdoen die ontstaat bij de zuivering van afvalstoffen. De handhaafbaarheid voor kleine bedrijven staat daarmee sterk onder druk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Verwezenlijking van de in de wetgevingsvoorstellen geformuleerde doelen draagt bij aan het realiseren van de VN Sustainable Development Goals, in het bijzonder doel 12 voor duurzame consumptie- en productiepatronen, en draagt daarbij mee aan een duurzame wereld met een goede positie voor ontwikkelingslanden.

Fiche 2: Mededeling Sluiten van de kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie

1) Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, Sluiten van de Kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 december 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015)614/2
- d) *Pre-lex*
52015DC0614¹²
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad, Raad voor Concurrentievermogen en Landbouwradaad
Het actieplan en de daarin aangekondigde voorstellen beslaan het beleidsterrein van verschillende EU-commissarissen. Het streven van de Raad is om het actieplan in zijn geheel in de meest aangewezen raadsformaties te agenderen. Naast de Milieuraad zullen ook de Raad voor Concurrentievermogen en de Landbouwradaad zich over het voorstel buigen.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2) Essentie voorstel

Op 2 december 2015 heeft de Commissie haar mededeling «Sluiten van de kringloop – een EU actieplan voor de Circulaire Economie» gepresenteerd. Hiermee geeft de Commissie uitvoering aan haar toezegging per eind 2015 met een meer ambitieus actieplan voor de transitie naar een circulaire economie te komen. Dit ter aanscherping van haar voornemens in de eerdere Mededeling «Naar een circulaire economie – een afvalvrij programma voor Europa»¹³. Het actieplan bevat aankondigingen van Commissieacties en voorstellen, waaronder de aanpassing van bestaande afvalrichtlijnen 2008/98/EC (afvalstoffen kaderrichtlijn), 1999/31/EG (storten), 94/62/EG (verpakkingen), 2000/53/EG (autowrakken), 2006/66/EG (batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's), en 2012/19/EU (afgedankte elektrische en elektronische apparatuur). Dit pakket aan wijzigingsvoorstellen van de afvalrichtlijnen heeft de Commissie gelijktijdig gepubliceerd; hierover wordt een afzonderlijk BNC-fiche aangeboden.

De mededeling is een actieplan dat aankondigingen bevat van Commissie-acties en voorstellen die de Commissie in de rest van haar termijn zal initiëren. De aankondigingen betreffen zowel onderzoeken en werkplannen voor de Commissie zelf, alsmede voorstellen voor het aanpassen van bestaande regelgeving, voorstellen voor nieuwe regelgeving en ander instrumentarium.

De Commissie stelt dat, door de waarde van producten, materialen en natuurlijke hulpbronnen zo lang mogelijk binnen de economie te behouden en tegelijkertijd afval te minimaliseren, de transitie naar een Circulaire Economie een belangrijke bijdrage levert aan het creëren van

¹² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1451986450290&uri=CELEX:52015DC0614>

¹³ (COM(2014)398), Kamerstuk 22 112, nr. 1900.

een koolstofarme, grondstoffefficiënte en concurrerende economie. De transitie kan de Europese economie en concurrentiekracht een impuls geven door bedrijven te beschermen tegen grondstoffenschaarste en volatiele prijzen, en door nieuwe kansen te creëren voor bedrijvigheid en innovatieve, efficiëntere manieren van produceren en consumeren. Het kan laag- en hooggeschoolde banen creëren, met kansen voor sociale integratie en cohesie. Tegelijkertijd bespaart het energie en voorkomt het milieuschade in termen van klimaat, biodiversiteit, lucht, bodem en water.

De Commissie stelt verder dat de transitie naar een Circulaire Economie aansluit bij EU-prioriteiten, als banen en groei, de investeringsagenda, klimaat en energie, de sociale agenda en industriële innovatie, alsmede de wereldwijde inspanningen voor duurzame ontwikkeling. Het pakket is daarmee instrumenteel voor het bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) voor 2030.

Het actieplan legt de nadruk op die gebieden waar Commissieactie en voorstellen het grootste effect kunnen hebben. De belangrijkste aankondigingen betreffen:

- i) **Productie – product ontwerp en productie processen**
Meer samenhang in productbeleid; ondersteunen van repareerbaarheid, levensduur en recycleerbaarheid van producten door producteisen in het kader van de Ecodesign Richtlijn; gebruik van hulpbronnen opnemen in Best Beschikbare Technieken, afvalbeheer en mijnafval; en verduidelijking van regels betreffende bijproducten. Verder wordt in het kader van de afvalstoffenwetgeving gekeken naar het economisch stimuleren van beter ontwerp van producten door uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.
- ii) **Consumptie**
Informatie over repareerbaarheid en reserveonderdelen in het kader van Ecodesign; betere handhaving van de garantietermijnen voor producten, het bestrijden van onterechte duurzaamheidsclaims; een onafhankelijk testprogramma voor het identificeren van vroegtijdige veroudering van producten; en duurzaam inkoopbeleid. Daarnaast bevat het afvalpakket maatregelen die hergebruik aanmoedigen.
- iii) **Afvalbeheer**
Gebruik van Structuurfondsen voor de doelen van het Europese afvalbeleid en voor beheer van afvalstoffen, langs de lijnen van de afvalhiërarchie.
Het afvalpakket bevat daarnaast onder meer nieuwe lange termijn doelstellingen voor recycling van stedelijk afval, verpakkingsafval en storten, eisen ten aanzien van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en een vereenvoudiging van definities en berekeningsmethoden.
- iv) **Afvalstoffen worden hulpbronnen**
Kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen (in het bijzonder kunststoffen); verduidelijking van bestaande regels inzake de einde-afvalfase; bevorderen van hergebruik van water; een betere samenhang tussen afval-, product- en chemicaliënwetgeving; uitbreiding van het recente Grondstoffen Informatie Systeem; en vergemakkelijken grensoverschrijdend verkeer van secundaire grondstoffen en afval binnen de EU. Het actieplan kondigt verder aanpassingen aan van de regulering van kunstmest, met het oog op het bevorderen van bio-nutriënten, en minimum vereisten voor water hergebruik.
- v) **Prioritaire ketens**
Het gaat volgens de Commissie om: kunststoffen (recycleerbaarheid, afbreekbaarheid, gevaarlijke stoffen in sommige kunststoffen, en marineverontreiniging); levensmiddelenafval (meetbaarheid van voedselafval, verduidelijken wat voedselafval is, en verbeteren van

de Uiterste-Gebruiksdatum in de voedselketen); kritische grondstoffen (aanmoedigen van terugwinning); bouw en sloop (verplichten van het terugwinnen van waardevolle grondstoffen); nutriënten, biomassa en producten van biologische oorsprong (onder meer bevorderen van efficiënt en gecascadeerd gebruik van biomassa). Het separaat gepubliceerde afvalpakket bevat voorstellen voor doelstellingen voor recycling van kunststof verpakkingen, aanmoediging tot actie door lidstaten inzake terugwinnen van bepaalde schaarse materialen, een bindende doelstelling voor recycling van houtverpakkingsafval en de verplichte separate inzameling van bioafval.

- vi) **Innovatie, investeringen, en andere horizontale maatregelen**
In oktober 2015 lanceerde de Commissie een grote *call-for-tender* in het kader van het programma Horizon2020, met een financieringsprogramma inzake Industrie2020 en Circulaire Economie, ter waarde van 650 miljoen euro. Hierin is ook een *pilot* opgenomen voor *Innovation Deals* om eventuele barrières in regelgeving te overwinnen. Ook zet de Commissie zich in voor het mobiliseren van belanghebbenden voor circulaire projecten, onder meer met financiering uit de Europese Structuur- en Investeringsfondsen
- vii) **Toezicht op de voortgang naar een circulaire economie**
De Commissie stelt – in samenwerking met lidstaten – een raamwerk op voor het meten van voortgang in de omslag naar een circulaire economie op basis van betrouwbare bestaande data.

3) Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet kiest voor duurzame economische groei en streeft daarbij naar een Circulaire Economie o.a. door het programma Van Afval Naar Grondstof, VANG¹⁴ en het Groene Groei-beleid (33043-14, 2013)¹⁵. Circulaire economie is één domein van het groene groeibeleid. In de brief van 11 december 2015, over de uitwerking van moties over circulaire economie¹⁶, wordt aangegeven dat het kabinet toewerkt naar een overkoepelend programma met kabinetsbrede aanpak voor de circulaire economie. In dit programma zullen de volgende moties worden meegenomen: de motie Cegerek-Dijkstra¹⁷ over een overkoepelend programma circulaire economie, de motie Vos-Cegerek¹⁸ over grondstoffengebruik bij maatregelen voor beperking van CO₂-emissies, de motie Cegerek-Dijkstra¹⁹ over een kennisbank grondstoffen, de motie Van Veldhoven-Cegerek²⁰ over een grondstoffenakkoord en de motie Dik-Faber²¹ over de Ecodesignrichtlijn.

De Nederlandse ambities voor de circulaire economie en de handreiking die Nederland de Commissie heeft gegeven voor de richting waarin haar voorstellen zich zouden kunnen ontwikkelen, zijn op 23 juni 2015 naar de Kamer gezonden²².

¹⁴ Kamerstukken 33 043-28, 2014 en 33 043-41, 2015;

¹⁵ Kamerstuk 33 043-14, 2013.

¹⁶ Kamerstuk 33 043-47, 2015.

¹⁷ Kamerstuk 34 300-XII nr. 27.

¹⁸ Kamerstuk 32 318 nr. 116.

¹⁹ Kamerstuk 34 300-XII nr. 28.

²⁰ Kamerstuk 34 300-XII nr. 37.

²¹ Kamerstuk 34 300-XII nr. 47.

²² Kamerstuk 22 112, nr. 1979.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het actieplan met voorstellen t.b.v. de Circulaire Economie en is over het algemeen positief over de Commissiemededeling en de daarin aangekondigde voorstellen.

Het actieplan sluit grotendeels aan bij het Nederlands beleid voor circulaire economie en ondersteunt de realisatie van de Nederlandse beleidsdoelen t.b.v. de Circulaire Economie. Bijvoorbeeld door bij te dragen aan een Europese markt voor recyclaten of door een gelijk speelveld te creëren via Europese regelgeving voor afval en secundaire materialen. Doordat Nederland een open economie heeft en grondstoffenstromen grensoverschrijdend zijn, heeft Nederland veel baat bij een Europese en uiteindelijk een mondiale aanpak. Het kabinet ziet het Commissievoorstel daarom als een belangrijke stap voor de verdere totstandkoming van een circulaire economie.

Het kabinet vindt het positief dat het actieplan een integrale aanpak behelst. Het actieplan raakt aan diverse beleidsterreinen en gaat in op nagenoeg de hele cirkel, van grondstoffen, ontwerp, productie en consumptie, tot recycling en de afvalfase. Voor het kabinet is het van belang dat die integrale aanpak ook bij het uitwerken van de aankondigingen geborgd blijft en dat de Commissie de aankondigingen met ambitie en voortvarendheid verwezenlijkt. Het kabinet wacht de verdere uitwerking van de aangekondigde voorstellen af en zal deze te zijner tijd op haar eigen merites beoordelen. Over deze voorstellen volgen separate kabinetsreacties wanneer deze hun beslag krijgen.

Om groene groei en duurzame innovaties en investeringen te stimuleren zet Nederland zich in voor het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving. Dergelijke belemmeringen zijn ook benoemd in het Zespuntenplan van het lid Dijkstra²³. Veel belemmeringen vinden ook een oorsprong in Europees beleid. Het kabinet is verheugd dat het actieplan diverse aankondigingen bevat om dit soort belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen en te stroomlijnen. Te denken valt aan verduidelijking van het begrip voedselafval, het stroomlijnen van wet- en regelgeving voor afval en chemische stoffen, en het wegnemen van belemmeringen voor innovaties. Daarnaast blijven nationale maatregelen en regionale samenwerking nodig. Een voorbeeld is de *Green Deal North Sea Resources Roundabout*, waarin via internationale samenwerking belemmeringen in regelgeving worden weggenomen om de markt de toepassing van en handel in secundaire grondstoffen te ondersteunen.

Verder zal Nederland meer aandacht vragen voor de afstemming met andere wet- en regelgeving waarin de begrippen uit de afvalstoffenrichtlijn gebruikt worden (bijv. de richtlijn hernieuwbare energie, de meststoffenverordening, REACH).

De Commissie heeft een aantal prioritaire ketens benoemd en voor deze ketens afzonderlijke acties geformuleerd. Deze prioritaire ketens sluiten aan bij de manier waarop in het Nederlandse circulaire economie-beleid accenten worden gelegd.

Een aantal zaken die Nederland van belang acht voor het stimuleren van de transitie naar een circulaire economie, komen niet of zeer beperkt terug in het actieplan. Het gaat met name om:

²³ Kamerstuk 33 043, nr. 44 2015.

- Het belang van het duurzaam en op innovatieve wijze benutten van het natuurlijk kapitaal in de ontwerpfase van producten en materialen en de inrichting van gebieden
- De relatie met de andere EU-regelgeving, zoals de Bouwproductenverordening.
- Een referentie naar marktconforme instrumenten, hoewel de Commissie Lidstaten aanmoedigt stimulansen te bieden en economische instrumenten te gebruiken.
- Een zichtbare verbinding met de EU2020 strategie, waarin grondstofefficiëntie een belangrijke plek heeft
- Duurzame winning van grondstoffen als integraal onderdeel van het pakket.
- Met betrekking tot de aankondiging van een meststoffenverordening mist Nederland de aankondiging voor de herziening van een reeks daaraan verbonden maatregelen om het gebruik van meststoffen te herzien, zoals de herziening van de Nitraatrichtlijn.

Het opnemen van deze elementen of verwijzingen is van belang omdat dit de juridische mogelijkheden voor lidstaten vergroot om hier ook in nationaal beleid actie op te ondernemen.

i) Productie – product ontwerp en productieprocessen

Natuurlijk kapitaal en primaire grondstoffen

Het kabinet betreurt dat het actieplan niet ingaat op de bijdrage die natuurlijke oplossingen bieden voor de circulaire economie en de relatie tussen circulaire economie en natuurlijke hulpbronnen onvoldoende belicht. In een circulaire economie gaat het niet alleen om het hergebruik van materialen en producten, maar ook om het voorkomen dat nieuwe primaire grondstoffen worden gebruikt. Het ontwerp van producten, productieprocessen en de inrichting van gebieden zijn kansrijke aangrijpingspunten voor efficiënt gebruik van grondstoffen. Duurzame benutting van het natuurlijk kapitaal speelt daarbij een belangrijke rol. Het kabinet beschouwt het als een gemiste kans dat duurzame winning van grondstoffen geen integraal onderdeel is van het Actieplan. Bij het verduurzamen van internationale handelsketens ligt ook veel milieuwinst en economisch potentieel in het begin van de keten. Nederland vindt het daarom van belang om duurzame winning van grondstoffen te verbinden met het realiseren van een circulaire economie. Het kabinet zal met de Commissie en de lidstaten nagaan hoe dit verder opgepakt kan worden in de uitwerking van de aangekondigde voorstellen en maatregelen.

Ecodesign

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie stappen aankondigt in de verdere verduurzaming van producten door binnen de Ecodesign-richtlijn materiaalgerichte eisen te ontwikkelen zoals voor levensduur, repareerbaarheid en recyclebaarheid. Hoe de uitwerking hiervan vorm zal krijgen is nog onduidelijk en Nederland ziet uit naar concretisering van de aangekondigde maatregelen in het Ecodesign werkplan. Nederland ziet daarnaast kansen in het gebruik van een minimaal aandeel secundaire grondstoffen in producten en in de markering van materialen. Daarnaast vindt Nederland dat de werkingssfeer van de Ecodesign Richtlijn uitgebreid zou moeten worden naar alle producten in plaats van uitsluitend energiegerelateerde producten. Het kabinet betreurt het ontbreken van deze intenties in het actieplan.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

Het kabinet verwelkomt de introductie van een financiële differentiatie binnen het instrument «Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid» om een duurzamer ontwerp van producten te stimuleren. Verder vindt Nederland het positief dat stappen zullen worden gezet om het Europese productenbeleid in zijn geheel meer samenhang te gaan geven. Dit biedt kansen voor vernieuwing van het instrumentarium, hogere ambities in doelen voor duurzaamheid en meer effectiviteit in de uitvoering.

Best Beschikbare Technieken (BREFs²⁴)

In productieprocessen is het efficiënt gebruik van grondstoffen essentieel. Het kabinet steunt de intenties van de Commissie om binnen de BREFs meer aandacht te schenken aan het gebruik van grondstoffen.

Verduidelijken regelgeving voor bijproducten

Het verduidelijken van afvalregelgeving om industriële symbiose te faciliteren juicht Nederland toe, omdat het beter benutten van bijproducten en afval als grondstof nu veelal door onduidelijke regels wordt bemoeilijkt. Het kabinet vindt dat er veel te winnen is met het verduidelijken van de afvalstoffendefinitie en ziet het als een gemis dat de Commissie hier geen intenties voor toont. Voor het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van het toepassen van secundaire grondstoffen vindt Nederland het van groot belang dat de Commissie voortvarend aan de slag gaat met het op EU-niveau vaststellen van criteria voor het toepassen van de voorwaarden voor bijproducten en voor de einde-afvalstatus van stoffen. Dit kan bijdragen aan een gelijk speelveld en kan het toepassen van secundaire grondstoffen stimuleren.

ii) Consumptie

Voorstellen voor nadere Ecodesign-maatregelen kunnen de consument een handelingsperspectief geven waarbij het langer in gebruik houden van een product mogelijk wordt. Ook hier geldt dat het Ecodesign-werkplan moet worden afgewacht om een eindoordeel te geven over het voorstel.

Het beter handhaven van garantietermijnen juicht Nederland toe. Daarbij vindt Nederland dat garantietermijnen beter afgestemd moeten zijn op de te verwachten levensduur, waarbij ook een langere termijn dan 2 jaar aan de orde kan zijn. Nederland zal hier bij de Commissie op aan blijven dringen.

De Commissiemededeling beschrijft ook de kwestie van geplande veroudering door producenten (ontwerp en productie met het oog op een korte levensduur) waarvoor de bewijslast niet eenvoudig is. Nederland vindt het belangrijk dat zulke gevallen voor het voetlicht worden gebracht en vindt het voorstel voor een onafhankelijk testprogramma daarom zinvol. Een dergelijk testprogramma kan tot een meer objectieve beoordeling leiden.

Het kabinet steunt het voorstel om voor duurzaam inkopen criteria te ontwikkelen t.b.v. het stimuleren van de circulaire economie. Om breed implementeerbare criteria te ontwikkelen is specifieke kennis en ervaring nodig. Doelgerichte verplichtingen voor overheidsgebouwen om energiebesparing te verplichten spreken het voorbeeldgedrag van de overheid aan en zouden ook gebruikt kunnen worden voor afvalreductie

²⁴ Best Available Technique Reference

en het stimuleren van hoogwaardig hergebruik. Nederland verwelkomt daarnaast de intenties om hergebruik (en afvalpreventie) aan te moedigen. Van belang is hierbij wel dat wordt verduidelijkt hoe definities van preventie en hergebruik worden afgebakend ten opzichte van de definitie voor nuttige toepassing van afvalstoffen. Preventie en hergebruik vinden immers juist plaats ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen.

iii) Afvalbeheer

Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om in samenwerking met lidstaten de uitvoering en handhaving van Europese afvalregelgeving te verbeteren. Ook verwelkomt Nederland de door de Commissie aangekondigde verspreiding van goede praktijken op het gebied van inzamelsystemen en het bevorderen van vrijwillige certificering van verwerkingsinstallaties. Nederland onderschrijft het belang van samenhangende wet- en regelgeving over afval en energie en wacht het «Energie uit afval» initiatief af. In de wijzigingsvoorstellen voor afvalrichtlijnen worden voorstellen gedaan over doelen en voorschriften. Deze worden in het separate BNC-fiche behandeld. Het hoofdoel om afvalmanagement te verbeteren wordt gesteund.

iv) Afvalstoffen worden hulpbronnen

Het is positief dat er door de nieuwe verordening (1303/2013) randvoorwaarden worden gesteld aan investeringen op het gebied van afval- en watermanagement vanuit Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI). Deze fondsen zorgen voor een meer gecoördineerde en effectieve investering en kunnen een boost geven aan het gebruik van hergebruikte materialen, in het bijzonder in minder ontwikkelde lidstaten. De mogelijkheden voor investeringen in innovatie, afval- en watermanagement dragen bij aan een transitie naar een koolstofarme economie. Het is van belang dat hierbij waar nodig de afvalhiërarchie wordt toegepast. Opgemerkt wordt dat alle programma's van de ESI-fondsen in Europa inmiddels zijn vastgesteld en zijn gestart. De Europese Investeringsbank (EIB) kan een belangrijke rol spelen om bedrijven en projecten op gebied van Circulaire Economie te ondersteunen. Hiervoor kan een gedeelte van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) voor worden ingezet als bron voor risicodragend kapitaal. Gelijktijdig kan de EIB projectenondersteuningshub hiervoor worden gebruikt. Het gaat hierbij om technisch en financieel advies door de EIB aan bedrijven en projecten. Daarnaast wordt het belang van het midden- en kleinbedrijf (MKB) genoemd. Het blijft voornamelijk onduidelijk hoe deze bedrijven op meer steun kunnen rekenen.

Meer aandacht wordt gevraagd voor stimulering van industriële symbiose, een vorm van innovatie waarbij bedrijven met elkaar samenwerken om afval of reststromen te benutten en nieuwe toepassingen te vinden. In Nederland zijn veel regionale initiatieven ontwikkeld waar de inzet van industriële halffabricaten, rest- en afvalstromen voor hergebruik van grond- en hulpstof in industriële productieprocessen hebben geleid tot het sluiten van kringlopen op regionaal niveau. Dit zijn echter moeilijke processen die meer vereisen dan alleen het wegnemen van belemmeringen in regelgeving.

Aangaande de relatie tussen regelgeving voor chemicaliën, producten en afvalstoffen, verwacht het kabinet een samenhangende beleidsbenadering. Deze moet voorzien in maximale recycling, maar ook in het minimaliseren en uitfasen van het gebruik van zorgwekkende chemische stoffen in het kader van REACH. Het kabinet steunt de

ontwikkeling van EU brede criteria voor het bepalen van de optimale afweging tussen gezondheid en milieu. Door productnormen, kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen en verduidelijking van de bestaande regels voor de einde-afvalstatus, kan tevens een belangrijke bijdrage worden geleverd aan verduidelijking van het onderscheid tussen afvalstoffen en grondstoffen.

Het Kabinet zal er bij de Commissie op aandringen om de aangekondigde voorstellen, om onnodige belemmeringen voor recyclingbedrijven te overwinnen en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu te behouden, snel te concretiseren. Het Kabinet zal er verder bij de Commissie op aandringen meer helderheid te geven over extra kosten, administratieve lasten, regeldruk en andere belemmeringen voor kleine recyclingbedrijven die voortkomen uit de aangekondigde maatregelen en te concretiseren op welke manier deze bedrijven op steun kunnen rekenen.

Het kabinet juicht ook toe dat de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van secundaire grondstoffen en afval binnen de EU zullen worden vergemakkelijkt. Hierbij zou het kabinet aansluiting verwelkomen bij de ervaringen met samenwerking tussen Nederland, België en Luxemburg in het BENELUX-kader ten aanzien van recycling, afvalbeheer en hergebruik.

Meststoffen

Het kabinet verwelkomt de aankondiging van een uitbreiding van de reikwijdte van de Meststoffenverordening, die in de mededeling wordt aangekondigd voor begin 2016. Nederland is een belangrijke speler op de internationale markt voor meststoffen. Een harmonisatie van de regelgeving voor de internationale handel in meststoffen biedt kansen om productie en vraag dichter naar elkaar te brengen en op Europees niveau de milieudruk van meststoffen te beperken. Nederland zal speciaal aandacht vragen voor de opname van meststoffen van secundaire oorsprong, zoals herwonnen fosfaten. Het kabinet mist in de mededeling voor circulaire economie een reeks van maatregelen van de Commissie om regelgeving die het gebruik van meststoffen reguleert (bv. Nitraatrichtlijn) te bezien. Deze regelgeving belemmert momenteel de doorontwikkeling van mestverwerkingsinitiatieven en de vervanging van minerale meststoffen door meststoffen van secundaire bron.

Water

Het kabinet is voorstander van verdere uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van waterhergebruik. Minimum kwaliteitseisen voor het te gebruiken water moet enkel van toepassing zijn op sectoren waar dit echt noodzakelijk is. Er moet voor worden gewaakt dat de minimum kwaliteitseisen niet onbedoeld barrières opwerpen voor innovatie. Het kabinet wacht de verdere uitwerking van de aangekondigde voorstellen omtrent hergebruik van water af en zal deze te zijner tijd op haar eigen merites beoordelen.

Informatiesysteem grondstoffen

Het kabinet steunt het voornemen een onderzoek naar stromen van grondstoffen in de gehele EU te doen. Nederland heeft hierin goede ervaringen opgedaan, die mede richting kunnen geven aan een dergelijk onderzoek.

v) Prioritaire ketens

De Commissie heeft een aantal prioritaire ketens benoemd. Deze zijn uit de consultatie met de landen naar voren gekomen en sluiten aan bij de wijze waarop in het Nederlandse circulaire economie-beleid accenten zijn gelegd.

Kunststoffen

Nederland is het eens met de analyse van de Europese Commissie om kunststoffen als een prioritaire keten aan te wijzen binnen het EU actieplan voor de Circulaire Economie. Kunststoffen zijn niet meer weg te denken uit onze samenleving. Het kabinet kan zich vinden in de aandachtspunten die de Europese Commissie in haar actieplan noemt, namelijk recycleerbaarheid, afbreekbaarheid, gevaarlijke stoffen in sommige kunststoffen en zwerfvuil op zee. Nederland mist nog aandacht voor de vraag hoe biobased en biologisch afbreekbare kunststoffen passen in een circulaire economie.

Verder vindt Nederland het belangrijk dat ook gewerkt wordt aan het tegengaan van (mariene) zwerfafval dat ontstaat door het gebruik van kunststoffen. Het kabinet steunt daarom het punt van de Europese Commissie dat ook mariene verontreiniging een aandachtspunt moet zijn. Nederland mist daarbij wel expliciete aandacht voor microplastics. Het kabinet zal zich bij de Commissie blijven inzetten voor een Europese definitie voor microplastics en een Europees verbod op microplastics in cosmetica en detergents. Nederland ziet voor dat laatste vooral een kans in de verbreding van de reikwijdte van de Ecodesign richtlijn om te zorgen dat microplastics zoals in cosmetica en schurende reinigingsmiddelen niet meer worden toegepast en dat rekening wordt gehouden met slijtage van producten. Zo levert slijtage van autobanden bijvoorbeeld een relevante bijdrage aan de overschrijding van de normen van chemische stoffen in oppervlaktewater.

Tenslotte zal Nederland aanbieden om de opgedane kennis en ervaring uit het nationale initiatief «ketenakkoord kunststof kringloop» met andere lidstaten te delen. In dit ketenakkoord wordt met een groot netwerk van stakeholders uit bedrijfsleven, wetenschap, overheid en NGO's samengewerkt om duurzame innovaties in de kunststofketen op de markt te krijgen.

Voedselverspilling

Het kabinet is van mening dat de strijd tegen de vermindering van voedselverspilling en -verliezen een gemeenschappelijke taak is van alle betrokkenen bij de voedselproductie en consumptie, nationaal en internationaal. Nederland verwelkomt dan ook de plannen voor de reductie van de voedselverspilling en -verliezen voor de hele voedselketen, van primaire producent tot en met de consument. Nederland onderschrijft het belang van preventie van voedselverspilling en voedselverliezen en is het ermee eens dat Europa zich aansluit bij de SDG doelstelling 12.3, om in de loop van 2030 voedselverspilling te halveren en voedselverliezen te verminderen. Het kabinet vindt wel dat de reikwijdte van de voorstellen breder zou moeten zijn. Naast vermindering van voedselverspilling moet ook worden ingezet op vermindering van voedselverliezen (bij de oogst, transport en opslag van voedsel). Dit sluit beter aan bij SDG 12.3 en betreft de kwestie voedselzekerheid. Daarnaast wordt gerelateerd aan de verantwoordelijkheid van de EU voor voedselverliezen in de voedselketen, alsook die in ontwikkelingslanden optreden. Nederland zal zich ook in de Raad hiervoor hard blijven maken.

De door de EU voorgestelde acties zijn belangrijke eerste stappen in Europa. Het door de Commissie voorgestelde platform voor lidstaten en stakeholders kan dienen als forum waar nieuwe voorstellen kunnen worden gegenereerd op basis van de monitoring die wordt ontwikkeld. Nederland is verder verheugd om te zien dat de Commissie meer producten, bij- en zijstromen, die bij de productie en verwerking van voedsel ontstaan, wil zien als grondstoffen en dus uitzondert van het afvalkader. Hierbij is het van belang om de nadruk te leggen op voedselverspilling (en niet «levensmiddelenafval»). Het voorstel om diervoeders uit te sluiten van de werkingssfeer van de kaderrichtlijn afval is hiertoe in de ogen van het kabinet een goede stap. Daarbij vindt het kabinet het wel van belang dat het gebruik van deze «grondstoffen» voor mens en dier veilig is, en dat hiervoor voldoende garanties gegeven kunnen worden. Daarnaast zal Nederland aandacht blijven vragen voor regelgeving, buiten de scope van de «afvalrichtlijn», waarmee de reductie van voedselverspilling en -verliezen gediend is, zoals de datumaanduiding op lang houdbare producten.

Kritieke Grondstoffen

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie om meer aandacht te geven aan het recyclen van kritische grondstoffen. Uit het vervolgonderzoek «Materialen in de Nederlandse economie» (TK 33 043, nr. 47) blijkt dat voor veel metalen en mineralen de recyclingpercentages nog erg laag liggen. In het kader van grondstoffenvoorzieningszekerheid voor Nederland en Europa is het van belang om de metalen en mineralen in onder andere elektronica terug te winnen. De Commissie kondigt een rapport aan met *best practices* en verdere opties om kritische grondstoffen terug te winnen. Nederland zal haar eigen *best practices* inbrengen en de noodzaak benadrukken van een Europese grondstoffen *intelligence* om op lidstaten- en Europees niveau naast grondstoffvoorzieningszekerheidsrisico's ook kansen voor de circulaire economie en de biobased economy beter in kaart te brengen en publiekelijk beschikbaar te stellen.

Bouw- en sloop

Nederland onderschrijft de analyse van de Commissie over het belang van de bouw- en sloopsector in het gebruik van grondstoffen en materialen. Het kabinet vindt het daarbij opmerkelijk dat de Commissie geen relatie legt met het milieubelang van het circulair maken van Bouw- en Sloopafval (BSA): de productie van cement en staal dragen voor een belangrijk deel bij aan de mondiale CO₂-productie. Het belang van een circulaire economie in relatie tot BSA is dus om meerdere redenen groot. Het kabinet betreurt dat de Commissie in het actieprogramma een voorzichtige benadering hanteert daar waar de winst voor grondstoffen en milieu een relatief grote impact heeft én hergebruik relatief eenvoudig is te realiseren. Nederland vindt dat een meer proactieve en wellicht bindende aanpak meer voor de hand ligt.

Naast ontwikkeling van standaarden en criteria, zoals de Commissie heeft aangekondigd, zou ingezet moeten worden op mogelijke vervolgstappen, zoals:

- Ontwikkelen van standaarden en criteria in de regelgeving.
- Ophoging van de Europese doelen voor hergebruik.
- Ontwikkelen van instrumenten om in alle fases van het bouwproces herbruikbaarheid te optimaliseren.

Nederland vindt het daarnaast van belang dat nieuwe voorstellen coherent zijn met de Europese Bouwproductenverordening (met name de uitwerking van de zogenaamde *Basic Working Requirement 7* over grondstoffenefficiëntie) evenals de Europese richtlijn voor de Energiepres-

tatie van gebouwen en de Richtlijn Ecodesign («ecodesign op gebouwniveau»). Het is voor Nederland van belang dat de nieuwe voorstellen aansluiten bij de bestaande Nederlandse milieudatabase.

Biomassa en producten van biologische oorsprong

Het kabinet vindt het goed dat de Commissie in haar actieplan de rol en het potentieel van biomassa en biobased producten benoemt als alternatief voor de gangbare op fossiel gebaseerde producten en energie. Het actieplan meldt dat de Commissie de bioeconomie Strategie uit 2012 onder de loep wil nemen en indien nodig zal updaten. Het gebruik van biomassa en biobased solutions zal volgens de Commissie moeten leiden tot de «best overall environmental outcome». Nederland ondersteunt dit en stelt dat dit in lijn is met de kabinetsvisie op de inzet van biomassa. Nederland verwelkomt een herziening van de bioeconomie Strategie uit 2012. Nadruk moet liggen op het optimaal en duurzaam gebruik en productie van biomassa en op het creëren van een gelijk speelveld voor het gebruik van biomassa voor energie, chemie en materialen. Nederland vindt ook dat er bredere aandacht moet zijn voor duurzame productie. In het actieplan ligt de nadruk op hout. Het kabinet pleit voor optimaal gebruik van (en onderzoek naar) biomassa door middel van cascadering van alle soorten biomassa aanwezig in Europa (ook bijvoorbeeld van insecten voor vezels, eiwitten, materialen en energetische waarden). Nederland onderschrijft het belang van de investering in bioraffinage om de biotische kant van de circulaire economie te stimuleren en vindt opschaling van bioraffinage faciliteiten van belang.

vi) Innovatie, investeringen en andere horizontale maatregelen

Het kabinet is blij met het initiatief voor innovatie in de Horizon 2020 call (Industry 2020 in the Circular Economy). Nederland is voorstander van onderzoeks- en innovatievriendelijke wet- en regelgeving voor een optimaal onderzoeks- en vestigingsklimaat in Europa. Verder is Nederland verheugd dat de Nederlandse Green Deal-aanpak op Europees niveau navolging heeft gekregen in de vorm van zogenaamde Innovation deals die gericht zijn op het wegnemen van belemmeringen voor innovatie. In haar Staff Working Document «Better Regulations for innovation-driven investment at EU-level» verwijst de Commissie naar dit instrument als een aanpak om te verkennen.

Nederland vindt dat het actieplan onvoldoende intenties toont met betrekking tot marktconforme instrumenten. De Commissie moedigt de lidstaten wel aan stimulansen te bieden en economische instrumenten te gebruiken om milieukosten in de prijs te internaliseren. Het in rekening brengen van de kosten van externe effecten kan duurzaam gebruik van grondstoffen ondersteunen. Nederland is voorstander van meer aandacht voor het gebruik van marktconforme instrumenten bij uitwerking van het actieplan.

Het kabinet verwelkomt de inzet van Horizon 2020 gelden voor innovaties die bijdragen aan de circulaire economie.

vii) Toezicht op de voortgang naar een circulaire economie

Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie om samen met het Europees Milieu Agentschap en in nauwe samenwerking met lidstaten een monitoring raamwerk met indicatoren te ontwikkelen om de voortgang van de transitie richting een circulaire economie te volgen. Nederland vindt het positief dat veel informatie al door de lidstaten wordt gemonitord en door Eurostat op uniforme wijze wordt gepresenteerd.

Nederland vindt dat er specifiekere indicatoren gehanteerd kunnen worden, zodat de daadwerkelijke vooruitgang beter kan worden gevolgd. De voorgestelde «*scoreboards*» geven in hun huidige vorm slechts een zeer globale ratio van BNP per kilo grondstof per lidstaat. Nederland vindt dat dit niet veel zegt over efficiënt (her)gebruik. Op deze maatstaf scoort een diensteneconomie met veel import hoog, terwijl een zelfvoorzienend agrarische economie laag. Voor efficiënte omgang met ruwe grondstoffen zou een benadering per sector meerwaarde bieden.

In de Eurostat-indicatoren is de *land-footprint* (als afspiegeling voor het verbouwen van voedsel en biotische producten) niet verwerkt, maar alleen een indicator voor bebouwde gebieden. Dit is een belangrijk gemis, omdat milieudruk veel meer gerelateerd is aan landbouw dan aan gebouwen. Ook de water- en CO₂-*footprints* ontbreken als indicatoren. Nederland is het eens met het punt uit de mededeling, dat de set van indicatoren zoveel mogelijk moet aansluiten bij bestaande indicatoren en zo direct mogelijk gerelateerd zou moeten zijn aan het beoogde doel, namelijk een duurzaam grondstoffengebruik. Nederland zal daarbij ook het belang benadrukken van een *biodiversity footprint indicator*. Voor het realiseren van ambities voor een circulaire economie zal ook rekening gehouden moeten worden met verschuivingseffecten, positieve effecten en afwenteling naar het buitenland. Deze effecten zijn in het Actieplan onvoldoende helder en niet expliciet opgenomen. Voetafdruk-indicatoren, die de nationale consumptie relateren aan milieudruk en daarmee samenhangende effecten buiten Nederland, kunnen hierbij een rol spelen. De Monitor Duurzaam Nederland kan als voorbeeld dienen voor een methodiek om de effecten hiervan in beeld te brengen. Het evenwicht tussen EU en de belangen van de internationale handel dient daarbij vanuit zowel duurzaamheids- als economische en ecologisch perspectief te worden meegenomen.

Veel zal afhangen van de wijze waarop de acties worden uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten. Belangrijk voor het bereiken van milieudoelstellingen is dat EU milieuwet- en regelgeving niet alleen goed en tijdig wordt geïmplementeerd, maar daarna ook wordt nageleefd. Prioritaire doelstelling 4 van het 7e Milieuactieprogramma²⁵ met de aanduiding «het optimaliseren van de voordelen van de milieuwetgeving van de Unie door de tenuitvoerlegging te verbeteren» heeft hier betrekking op. De Commissie heeft in mei 2015 het pakket Better Regulation uitgebracht op basis waarvan EU wet- en regelgeving nog meer dan voorheen tot stand wordt gebracht door middel van publieke consultaties, impact assessments en herziening van wetgeving die verouderd is. Met name het REFIT programma speelt hierin een belangrijke rol. Specifiek voor milieu werkt de Commissie aan een systematiek die inzichtelijk maakt in welke mate lidstaten EU wetgeving doorvoeren, en daarna ook naleven. De Milieuraad zou hierover op gezette tijden, bijvoorbeeld jaarlijks, van gedachten kunnen wisselen. Op Europees niveau is verbeterde uitvoerbaarheid van handhabingsbepalingen een van de aandachtspunten van het (door NL gestarte) lidstateninitiatief «Make it Work». Binnen dit initiatief zijn uitgangspunten voor betere en consistentere handhabings- en inspectiebepalingen opgesteld die worden gebruikt door de Commissie en de lidstaten.

Dit programma is een gezamenlijk initiatief van Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waarbij inmiddels 15 lidstaten betrokken zijn en waaraan is gerefereerd in de Commissiemededeling over Better Regulation van 18 mei 2015. Het doel van het initiatief is om concrete voorstellen voor vereenvoudiging en harmonisatie van het EU milieucacquis te doen met het oog op een meer efficiënte en effectieve uitvoering en toepassing ervan.

²⁵ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2013

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het actieplan is in het algemeen tamelijk positief ontvangen. Veel lidstaten voelen zich gehoord door de Commissie en zien hun, in de consultatie ingebrachte punten, terug in de mededeling.

4) Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het betreft een mededeling van de Commissie zonder juridisch bindend effect. Wel wordt een aantal juridische maatregelen aangekondigd. In algemene zin wordt de bevoegdheid van de EU om maatregelen te treffen op het terrein van circulaire economie en milieu positief beoordeeld. De Unie is bevoegd kwaliteitseisen te stellen en wet- en regelgeving te harmoniseren op het gebied van milieu en producten om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Wanneer de aangekondigde voorstellen voor wet- en regelgeving door CIE worden gepubliceerd, wordt de Kamer separaat geïnformeerd, inclusief over de bevoegdheid en subsidiariteit.

b) Subsidiariteit

In algemene zin is de grondhouding van het kabinet positief. Voor het realiseren van de transitie naar een circulaire economie spelen productie- en waardeketens met een grensoverschrijdend karakter een belangrijke rol. Afspraken over wet- en regelgeving en standaarden op EU-niveau zijn nodig om een level playing field en schaalvoordelen te creëren. De mededeling betreft instrumenten om partijen in de beoogde transitie te faciliteren.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is positief over de mededeling en kijkt uit naar de concrete uitwerking van de aankondigingen om de overgang naar circulaire economie op Europees niveau te realiseren. Hierbij is voor Nederland vooral van belang dat lidstaten en decentrale overheden ruimte krijgen om zo veel mogelijk zelf te kunnen bepalen welke middelen het meest doeltreffend zijn om de doelstellingen te behalen. Op die manier kan optimaal rekening worden gehouden met de uiteenlopende karakters de lidstaten en de verschillen in doorwerking op verschillende overheids-lagen.

d) Financiële implicaties

Deze mededeling heeft op zichzelf geen financiële consequenties voor de begroting van de EU of van de lidstaten en decentrale overheden. De verdere uitwerking van de mededeling kan in de toekomst echter wel tot voorstellen leiden die financiële gevolgen hebben voor de begrotingen van de lidstaten of voor burgers en bedrijven. Deze zullen te zijner tijd door Nederland worden beoordeeld. Randvoorwaarde voor Nederland is dat de voorstellen haalbaar, betaalbaar, kosteneffectief en arm aan regeldruk zijn. Eventuele gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Omdat Nederland al bestaand beleid heeft om de circulaire economie te ondersteunen en dit beleid wat betreft ambitie grotendeels in lijn is met de Commissiemededeling, wordt over het algemeen geen verhoging van de lastendruk voor de rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven verwacht. Enkele onderdelen van het actieplan beogen een verduidelijking en harmonisatie van de uitvoering van regelgeving, hetgeen de administratieve lasten zou verlagen. Echter, bij de overige onderdelen zal Nederland steeds attent moeten zijn op mogelijke hogere administratieve lasten.

Een definitief oordeel over de regeldruk en administratieve lasten is pas mogelijk, nadat de Europese Commissie de nadere uitwerking van de voorstellen heeft gepubliceerd. Het kabinet kijkt uit naar de concrete uitwerking van de voorstellen en zal deze ten tijden van publicatie op haar eigen merites beoordelen.