

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

HO¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

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

Fiche 1: Actieplan verbeteren naleving milieuwetgeving en milieugovernance

Fiche 2: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie

Fiche 3: Mededeling: Monitoringraamwerk voor de Circulaire Economie

Fiche 4: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

Fiche 5: Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen

Fiche 6: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft

Fiche 7: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

¹ De letters HO hebben alleen betrekking op 22 112.

Fiche 2: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een 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: een Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 28
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0028>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 16
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft een strategie gepresenteerd waarmee zij het milieu en de volksgezondheid wil beschermen en tegelijkertijd de fundamentelementen wil leggen voor een circulaire kunststof economie.

In december 2015 heeft de Commissie een EU-actieplan voor een circulaire economie (CE) uitgebracht. In het actieplan merkt de Commissie plastics aan als een topprioriteit en verbindt zij zich ertoe «een strategie op te stellen voor de aanpak van de uitdagingen van plastics in de gehele waardeketen waarbij met de gehele levenscyclus rekening wordt gehouden».

Kunststof is belangrijk voor de Europese economie, maar het gebruik ervan leidt tegelijkertijd tot veel verspilling en vervuiling en de productie heeft een aanzienlijke klimaatimpact. Er is behoefte aan innovatie en een gedeelde visie om investeringen in de juiste (circulaire) richting te leiden. Voortbouwend op de eerdere werkzaamheden wil de Commissie met de EU-brede kunststoffenstrategie de kwestie snel aanpakken. Kunststof is een belangrijk materiaal in onze economie en ons dagelijks leven. Het is licht, sterk, flexibel en bespaart in transport en logistiek veel energie en CO₂. Tegelijkertijd worden kunststoffen veelal geproduceerd, gebruikt en weggegooid ten koste van het milieu en zonder dat de economische voordelen van een meer «circulaire aanpak» worden benut. Om het functioneren van een dergelijke complexe waardeketen te hervormen en te verbeteren, moeten alle belangrijke actoren (van kunststofproducenten tot recyclers, detailhandelaren en consumenten) inspanningen leveren en nauw samenwerken.

Het doel van de Europese strategie voor kunststoffen is om het milieu en de volksgezondheid te beschermen en tegelijkertijd de fundamentelementen te leggen voor een circulaire kunststof economie, waarin bij het ontwerp en de productie volledig rekening wordt gehouden met hergebruik, er hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt zoals biomassa of recyclelaat, reparatie en recycling en waarbij meer duurzame materialen worden

ontwikkeld en toegepast. In de Europese strategie voor kunststoffen stelt de Commissie activiteiten voor die:

- de kwaliteit versterken en recycling rendabeler maken;
- zorgen voor minder kunststof afval;
- investeringen en innovatie in de circulaire kunststof economie stimuleren en
- een internationale transitie teweeg te brengen.

Binnen bovenstaande categorieën stelt de commissie in totaal 39 acties voor die worden beschreven in bijlage 1 van de mededeling. Daarnaast bevat bijlage 2 in totaal 23 aanbevelingen die kunnen worden doorgevoerd op nationaal niveau. Ten slotte bevat bijlage 3 een voorstel voor een «*pledging campaign*» die betrokkenen moet aansporen stappen te ondernemen met betrekking tot het terugdringen van kunststofafval.

De Europese strategie voor kunststoffen is onderdeel van een pakket dat de Commissie op 16 januari jl. heeft gepubliceerd om het EU-actieplan voor de circulaire economie verder te implementeren. Naast deze mededeling omvat dit pakket:

- een mededeling over de interface tussen chemicaliën, producten en afval (COM (2018) 32);
- een monitoringkader voor de circulaire economie COM (2018) 29);
- een nieuwe richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen (COM (2018) 33);
- het werkdocument over kritieke grondstoffen en
- het werkdocument over oxo-degradeerbare kunststoffen.

De hierboven genoemde mededelingen (COM (2018) 32 en COM (2018) 29) en het voorstel voor een nieuwe richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen (COM (2018) 33) zullen in separate BNC-fiches worden behandeld. De Commissie zal de werkzaamheden voor de herziening van de richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingsafval starten en richtsnoeren opstellen voor de gescheiden inzameling en sortering van afvalstoffen die in 2019 zullen worden uitgegeven. Hierover zullen te zijner tijd separate fiches worden gemaakt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De Europese strategie voor kunststoffen sluit aan op het nationale beleidsprogramma «Nederland Circulair in 2050», dat op 14 september 2016 is aangeboden aan de Tweede Kamer en op 5 oktober 2016 door de Tweede Kamer met instemming is ontvangen. Nederland wil de transitie naar de circulaire economie versnellen door gezamenlijk als maatschappelijke partijen te innoveren. Daarom is op 24 januari 2017 het Grondstoffenakkoord gesloten tussen de rijksoverheid en andere maatschappelijke partners, zoals het bedrijfsleven, de vakbeweging, decentrale overheden en NGO's. De ondertekenaars van het Grondstoffenakkoord hebben sindsdien gezamenlijk vijf transitieagenda's opgesteld rond vijf thema's, waarvan één speciaal gericht op kunststoffen. De Tweede Kamer is hierover bij brief dd. 15 januari jl. geïnformeerd. Voor de zomer van 2018 wordt een kabinetsreactie naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij zal concreet worden aangegeven wat de inzet van het kabinet zal zijn als bijdrage aan de collectieve uitdaging zoals die in de transitieagenda's zijn verwoord. Het regeerakkoord vormt daarvoor de basis. Daarin is aangegeven dat het rijksbrede programma circulaire economie en het Grondstoffenakkoord en de daaruit voortvloeiende transitieagenda's als onderdeel van de klimaatopgave worden uitgevoerd.

Het Nederlandse beleid op gebied van kunststof is gericht op het sluiten van de kunststof kringloop door in te zetten op producentenverantwoordelijkheid, ketensamenwerking, betere recycleerbaarheid, hernieuwbare grondstoffen, het tegengaan van zwerfvuil, het stimuleren van zo hoogwaardig mogelijk hergebruik en het wegnemen van onbedoelde wettelijke belemmeringen.

De rijksoverheid stimuleert bijvoorbeeld bedrijven om meer duurzame verpakkingen te ontwikkelen die goed recyclebaar zijn. In de «Raamovereenkomst Verpakkingen» heeft de overheid afspraken gemaakt met gemeenten en bedrijven en winkels die (een deel van) hun producten verpakt verkopen over de periode 2013–2022. De afspraken gaan over:

- verduurzaming van verpakkingen. Dit houdt in dat een bedrijf bij het ontwerp van verpakkingen al rekening houdt met recycling en het ontstaan van afval probeert te voorkomen;
- meer en betere recycling van verpakkingen.

De aanpak van marien zwerfafval vindt tevens plaats door:

- de implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM), waaronder Green Deals met scheepvaart, visserij en strandsector en de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden voor schone rivieren;
- de implementatie van het OSPAR *Regional Action Plan on Marine Litter* (RAP ML); en
- een groot aantal opruim- en schoonmaakinitiatieven als The Ocean Clean Up, Beach Clean Up Tour en Fishing for Litter.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland deelt de analyse van Commissie over het belang van de kunststoffen strategie en de versnelling die noodzakelijk is voor de transitie naar de circulaire economie.

Nederland verwelkomt de mededeling van de Europese Commissie waarin zij aangeeft langs welke wegen het milieu beter kan worden beschermd, terwijl tegelijkertijd sociaaleconomische groei en innovatie wordt bevorderd. Nederland complimenteert de Commissie met het ambitieuze plan om de problematiek aan te pakken.

Gezien de complexiteit van de kunststofketen is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. Het is aan te bevelen om acties voor zowel de korte als de lange termijn te formuleren, die op elkaar aansluiten en waarbij voorkomen wordt dat nieuwe «lock-ins» worden gecreëerd die nieuwe innovaties in de weg staan. Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de (doorlooptijd van de) activiteiten, waarbij op een aantal acties concrete samenwerking zal kunnen worden gezocht. De uitdaging zit in de goede operationalisering van concrete maatregelen. Nederland pleit ervoor om de vaart erin te houden: in de doorontwikkeling van de mededeling en de start van de acties.

Nederland kan instemmen met de grote lijnen van de Europese kunststof-strategie. Nederland vraagt de Europese Commissie om de volgende punten mee te nemen in het vervolgproces:

Preventiemaatregelen

- Het gebruik van kunststof blijft groeien. De druk op lokale, nationale en Europese partijen zal toenemen om meer inzet te plegen in het efficiënter gebruik van kunststoffen en het voorkomen van onnodig weglekken van kunststoffen in de productie- en gebruiksfase. Nederland pleit daarom voor meer concrete preventiemaatregelen.

- Hierbij kan worden gedacht aan het voorkomen van onnodig gebruik, van minder produceren (van product naar dienst), meer circulair ontwerpen, het stimuleren van meermalig in plaats van eenmalig in te zetten producten en de inzet van natuurlijke alternatieven. Ook kan de potentie worden verkend van nieuwe (internet) technologie rond 3D printing, dit alles om productieketens wereldwijd te verkorten waarmee producten en onderdelen «op maat» en «*just in time*» geleverd kunnen worden, en op grondstofgebruik kan worden bezuinigd.
- Nederland steunt in dit licht de aanpak die leidt tot minder gebruik van kunststofproducten en verpakkingen. Bij de inzet van Horizon2020 calls en Innovation Deals moeten innovaties die leiden tot zuiniger gebruik van kunststofproducten en verpakkingen extra worden gestimuleerd. Nederland stelt voor om de «de Ladder van Circulariteit»² als vertrekpunt in de prioritering te gebruiken.
- Kunststofproducenten werken aan materialen met een kleinere klimaatimpact door het vervangen van fossiele grondstoffen door biograndstoffen en door het gebruik van CO₂ als grondstof. Bioplastics passen goed in een circulaire economie, ze dragen bij aan minder CO₂ uitstoot en aan het verlagen van de vraag naar fossiele grondstoffen. De Nederlandse industrie werkt met een vrijwillig systeem van duurzaamheidscriteria bij het gebruik van biomassa. Afspraken hierover in Europees verband zijn door de CEN (Comité Européen de Normalisation) in ontwikkeling. Nederland steunt de stimulering van innovatie van hernieuwbare plastics. Het verbeteren van de financiële stimulans van de lagere CO₂ footprint van hernieuwbare plastics zou bekeken moeten worden.

Microplastics

- Microplastics horen niet in het milieu. Toch worden zij overal aangetroffen. Nederland deelt de visie van de Commissie dat maatregelen nodig zijn ten aanzien van microplastics.
- De aanpak van zwerfvuil als grootste bron van microplastics is belangrijk, voor de zeevaart, het toerisme, het ecosysteem, maar mogelijk ook voor de volksgezondheid. Nederland laat hier nader onderzoek naar doen. Het zou goed zijn als ook op Europees niveau meer diepgaand onderzoek wordt gedaan naar de gezondheidseffecten voor de mens.
- Na zwerfvuil levert de slijtage van kunststofproducten de grootste bijdrage aan microplastics in het milieu. Slijtage is niet eenvoudig te beperken, daarvoor zal geïnvesteerd moeten worden in preventie, onderzoek, innovatie en circulair ontwerpen. Nederland vraagt hiervoor meer aandacht in de EU-kunststoffenstrategie.
- Tenslotte ontstaan microplastics doordat deze bewust worden toegevoegd aan producten. De industrie kan zelf voor alternatieve materialen kiezen. In Nederland heeft 80% van de cosmeticabranche op vrijwillige basis hier gevolg aan gegeven. De Commissie stelt voor om verontreiniging door microplastics tegen te gaan, door een restrictieprocedure ten aanzien van het opzettelijk toevoegen van microplastics aan producten via REACH te starten. In Europa moet het de norm zijn dat producenten geen microplastics toevoegen aan producten. Nederland pleit daarom voor een helder Europees verbod op bewuste toevoeging van microplastics, om zo ook de achterblijvers in de industrie mee te nemen. Nederland zal zich hier actief voor inzetten.

² De 10 niveaus van Circulariteit: Refuse, Reduce, Redesign, Re-use, Repair, Refurbish, Remanufacture, Re-purpose, Recycle, Recover.

- Nederland vraagt zich af of REACH het meest effectieve instrument is om tot een dergelijke verbod te komen. De aarzeling van Nederland is gebaseerd op de systematiek van REACH, waarbij per stof aangetoond moet worden dat er een onaanvaardbaar risico is voor mens en milieu. Nederland acht deze benadering kwetsbaar.

Oxo-degradeerbare plastics

- Zoals in het werkdocument van de Commissie duidelijk naar voren komt, hebben producenten van oxo-degradeerbare kunststoffen nooit kunnen aantonen dat deze kunststoffen niet schadelijk zijn voor het milieu. Oxo-degradeerbare kunststoffen zijn fossiele kunststoffen die door toevoegingen gemakkelijker uit elkaar vallen in microplastics. Nederland ziet daarom geen toegevoegde waarde in de toelating van oxo-degradeerbare plastics op de Europese markt.
- Nederland pleit voor heldere regels. Ook hier zal de Europese Commissie een restrictieprocedure starten, waarbij wat Nederland betreft de inzet moet zijn om tot een verbod te komen waarbij oxo-degradeerbare plastics worden uitgefaseerd.

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (EPR)

- De strategie geeft aan dat uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op nationaal niveau kan helpen om zwerfvuil tegen te gaan.
- Nederland deelt deze mening en heeft dan ook steeds gepleit voor een eenduidig, geharmoniseerd EPR-stelsel dat bijdraagt aan een gelijk speelveld voor bedrijven en dat zorgdraagt voor meer prikkels voor producenten (ketenpartijen) om de kosten van inzameling en verwerking van zwerfvuil voor hun rekening te nemen. Tegelijkertijd kunnen de principes van circulair ontwerpen veel meer worden toegepast bij het op de markt brengen van producten.
- Voor het bedrijfsleven kan EPR met andere prikkels aantrekkelijker zijn als men hiermee in staat is om vanuit een gelijk speelveld collectief te innoveren en effectieve en kostenefficiënte afspraken te maken over het organiseren van de voorkant van de keten (preventie, hergebruik, circulair ontwerp en reparatie), als aan de achterkant van de keten (retourlogistiek, sortering en recycling).
- In het EU-afvalpakket is reeds ingezet op versterking van het EPR-instrument door minimumeisen voor EPR-systemen vast te leggen. Het gaat hierbij onder meer over eisen op het gebied van financiële transparantie en verantwoordelijkheden. Hiermee wordt gestreefd naar meer uniformiteit in de EU bij het toepassen van dit instrument. Ook wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden om op basis van gedifferentieerde tarieven het meer circulair ontwerpen van producten te stimuleren. Nederland juicht deze ontwikkeling toe.

Gerecyclede content

- Nederland is blij met de acties die de Commissie in de mededeling voorstelt om de vraag naar gerecycleerde kunststoffen te vergroten.
- In de door de Commissie voorgestelde strategie gaat veel aandacht uit naar plastic verpakkingen. Dat is echter maar een deel van de geproduceerde en gebruikte kunststoffen in Europa (40%). Ook in andere sectoren (60%) kunnen meer circulaire initiatieven worden genomen zoals in de bouw, de automotive en de consumentenelektronica. Er is ook winst te boeken door recycelaat uit afgedankte verpakkingen in te zetten in andere sectoren en producten. Nederland roept de Commissie op om ook in deze sectoren initiatieven te nemen en te ondersteunen.

- De Commissie stelt voor onderzoek te doen naar de mogelijkheid om nadere regels te stellen over het gehalte recycled kunststof in producten. Het kabinet zal de uitkomsten van dit onderzoek nauwgezet volgen, gegeven de relatie met de Verordening Bouwproducten: namelijk het mogelijk stellen van eisen aan producten terwijl nu alleen eisen aan de informatie over producten worden gesteld. Het huidige beleid stelt de bouwster/opdrachtgever vrij om te kiezen hoe hij de vereiste milieuprestatie realiseert. Hierbij wordt gekeken naar de milieuprestatie van een bouwwerk in plaats van producten.
- Omdat kunststofproducten zo divers zijn, is een «one size fits all»-aanpak voor de mogelijke verplichting van een bepaald percentage kunststof recyclee in product toepassingen niet wenselijk. Nederland ziet graag een ambitieuze maar haalbare aanpak voor alle sectoren, met passende maatregelen voor producten die een lange resp. een korte omloopsnelheid kennen.

Chemische recycling

- De Commissie zet voornamelijk in op de mechanische recycling. Daardoor is het succes van de strategie afhankelijk van het realiseren van «design-for-recycling»: kunststofproducten zo ontwerpen dat ze goed mechanisch te recycelen zijn.
- Nederland mist in de kunststoffenstrategie de onderkenning dat vormen van chemische recycling potentie hebben om een substantiële bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelen van de EU-kunststoffenstrategie, waarbij kunststofafval wordt omgezet in elementaire chemische bouwstenen waaruit nieuwe kunststoffen geproduceerd kunnen worden. Als mechanische recycling wordt aangevuld met chemische recycling, kan de grote fractie kunststofafval die nu ongeschikt is voor recycling en verbrand wordt, alsnog in de keten gehouden worden. In Nederland komen momenteel veelbelovende innovaties rond chemische recycling op de markt. Zo kan in principe de gehele behoefte aan nieuw kunststof geproduceerd worden uit afval, zonder dat nog fossiele grondstoffen nodig zijn (aardolie). Hierdoor komen de doelstellingen voor Klimaatakkoord van Parijs en Circulaire Economie dichterbij.
- De Nederlandse chemische sector ziet veel kansen in chemische recycling en vraagt om een meer integrale afweging van Europees afval- en klimaatbeleid.

Verpakkingen en inzamelsystemen

- Nederland omarmt de doelstelling dat alle kunststofverpakkingen op de EU-markt tegen 2030 kunnen worden gerecycled.
- Kwaliteit en samenstelling van kunststofverpakkingen, zowel bij het ontwerp als in de gebruiks- en afdankfase, zijn cruciaal voor het adequaat recycelen en in de kringloop houden van kunststof verpakingsmateriaal. De verpakkende industrie heeft hierin een belangrijke verantwoordelijkheid, mede tot uiting komend in (nationale) EPR-schema's voor verpakkingen.
- Nederland steunt de in de strategie aangekondigde aanscherping van de essentiële eisen van verpakkingen en wil hier graag een actieve rol in spelen.
- Nederland is nadrukkelijk geen voorstander van een gestandaardiseerd systeem voor de gescheiden inzameling en sortering van (kunststof) afval in de hele EU. Een inzamelsysteem moet aansluiten bij de lokale omstandigheden. Dit voornemen van de Commissie zal bij veel afval- en recyclingpartijen in Nederland op weerstand stuiten, gelet op de aantasting van de gemeentelijke bevoegdheid voor het afvalbeleid. Ook voor andere inzamelsystemen, verwijderingsbijdragen en voor

statiegeldsystemen wil Nederland graag de vrijheid behouden om in overleg met bedrijfsleven en gemeenten, te kiezen welk systeem voor welke afvalstroom de beste keuze is.

- Ook voor andere inzamelsystemen, verwijderingsbijdragen en voor statiegeldsystemen wil Nederland graag de vrijheid behouden om in overleg met bedrijfsleven en gemeenten, te kiezen welk systeem voor welke afvalstroom de beste keuze is.
- In de Europese strategie staat expliciet benoemd dat burgers onderdeel zijn van de transformatie. De transitie naar een circulaire kunststof economie betreft misschien nog wel meer een maatschappelijke en dus sociale opgave, waar menselijk gedrag doorslaggevend is. Nederland ondersteunt deze actie op consumptiegedrag, maar vraagt zich af wat de Europese Commissie verwacht van de lidstaten op dit gebied.

Financiering

- Nederland is blij met de extra ondersteuning (€ 100 miljoen) die in de mededeling al is toegezegd voor innovatie voor de ontwikkeling van slimmere en meer recyclebare kunststofmaterialen. Dit zal echter niet voldoende zijn om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen.
- Nederland onderschrijft de ingewikkeldheid van de toepassing van circulaire businessmodellen in het huidige economisch systeem. De Europese Commissie is van plan meer bewustwording te creëren» bij investeerders, maar Nederland pleit er daarnaast voor dat er meer nieuwe financiële arrangementen worden uitgedacht en in pilots worden uitgevoerd. Banken, beleggers en pensioenfondsen hebben al hun bereidheid uitgesproken om mee te helpen nieuwe circulaire businessmodellen uit te werken en daarin te gaan experimenteren.
- Nederland staat terughoudend tegenover nieuwe eigen middelen voor de Europese Begroting. Het aangekondigde onderzoek van de Europese Commissie om de haalbaarheid van fiscale maatregelen voor kunststoffen zullen we hierbij afwachten.

Economische kansen

- Voor de transitie naar de circulaire kunststofeconomie is het noodzakelijk dat technische-, sociale- én systeeminnovaties van de grond komen, waarbij nieuwe standaarden en versterking van de concurrentiekracht van het Europese bedrijfsleven het uitgangspunt worden. Elke lidstaat en elk bedrijf kan daaraan zijn bijdrage leveren. Nederland roept de Commissie op om de circulaire kunststofeconomie nog meer dan nu te benaderen vanuit economische kansen en transitiedynamiek, die meer bedrijvigheid en werkgelegenheid kunnen opleveren.
- De Europese Commissie wil mondiaal een bijdrage leveren aan de transitie naar een circulaire kunststofeconomie door samen te werken met partners uit de hele wereld. Dit biedt kansen voor ons innovatieve bedrijfsleven. Nederland draagt hier graag aan bij en roept de Commissie op om ketensamenwerking met landen buiten de EU concreet vorm te geven.
- Het programma «Make it Work» laat zien dat binnen bestaande EU-regelgeving al veel mogelijk is om innovaties succesvol op de markt te brengen. Nederland roept de Europese Commissie op om ook in het kader van kunststoffen, de aanpak van Make-it-Work in te zetten en zo ruimte te bieden voor de bedrijven die circulaire kunststofinnovaties op de markt willen brengen.

Vrijwillige toezegging

- Nederland steunt de uitvraag «*pledging campaign*» naar het bedrijfsleven om zelf hun rol te nemen en in actie te komen in relatie tot de kunststof problematiek. De «*pledging campaign*» kan een goed instrument zijn als de ambitieuze toezeggingen van het bedrijfsleven worden nagekomen.
- Nederland vraagt zich in dit licht af hoe de Europese Commissie bedrijven gaat aanspreken wanneer de resultaten ontoereikend zijn. Daarvoor is transparantie vereist, bijvoorbeeld in de vorm van een benchmark. Immers, voorkomen dient te worden dat *pledges* te vrijblijvend zijn.
- Daarnaast pleit Nederland ervoor om te sturen op een actieve bijdrage van multinationals die grote invloed kunnen uitoefenen op hun internationale product- en materiaalketens.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben nog geen formele positie ingenomen, maar de eerste reacties zijn positief: lidstaten delen de analyse en verwelkomen de aanpak. Een aantal landen werkt aan een nationale kunststoffenagenda. Er zijn wel veel vragen, onder andere over de tijdlijn: de uitdaging zit in de goede operationalisering in concrete maatregelen op korte termijn. Andere vragen gaan over de uitwerking van de voorgestelde acties met betrekking tot *single-use plastics*, microplastics en oxo-degradeerbare plastics via REACH. Er zijn meer lidstaten die zich positief uitspreken over een helder «verbod» voor bewust toegevoegde microplastics en oxo-degradeerbare plastics en het nut van EPR-regelingen tegen zwerfvuil en andere productgroepen.

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

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie. Terecht neemt de Europese Commissie hierin het initiatief.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling. De vraagstukken rond kunststoffen vragen om gezamenlijke inzet van veel partijen op lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau. De mededeling versterkt nationale doelen en verbetert de concurrentiekracht. Op Europees niveau kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan het versterken van doelstellingen van afzonderlijke lidstaten. Gegeven de impact op de interne markt moeten er naast acties op nationaal ook op Europees niveau acties worden ondernomen. De Europese Commissie zal bijvoorbeeld een aantal normen en kaders moeten stellen, zoals de «beperkingen» op het gebied van microplastics en oxo-degradeerbare plastics. Daarnaast pleit Nederland voor meer EU-normering op het gebied van EPR, circulair ontwerpen en kwaliteitstandaarden, juist om een gelijk speelveld voor het Europese bedrijfsleven te garanderen.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de maatregelen. De aangekondigde acties gaan niet verder dan strik noodzakelijk. Immers, om de overstap te maken naar een volledig circulaire economie, zullen stappen ondernomen moeten worden in de door de Commissie geïdentificeerde categorieën aan activiteiten.

d) Financiële gevolgen

De mededeling is beleidsmatig en heeft geen inherente gevolgen voor de nationale begroting. Binnen Horizon 2020 zal 100 miljoen worden toegekend t.b.v. prioritaire acties binnen de strategie. Eventuele financiële gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het verantwoordelijke departement.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling is beleidsmatig en heeft vooralsnog geen inherente gevolgen voor de Nederlandse overheid. Eventuele uit de strategie voortkomende regelgeving zal dit mogelijk wel hebben en zal te zijner tijd nader worden geëvalueerd in dit opzicht.

Fiche 3: Mededeling: Monitoringraamwerk 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 over een monitoringkader voor de circulaire economie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 29
- d) *EUR-Lex*
<http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/monitoring-framework.pdf>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 17
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Eind 2015 publiceerde de Commissie haar pakket voorstellen voor de Circulaire Economie (COM(2015) 614). Met dit actieplan «Maak de cirkel rond» beoogt de Commissie de transitie van de Europese interne markt naar een circulaire economie (hierna: CE) te bevorderen via maatregelen gericht op verbruik, afvalbeheer en hergebruik van grondstoffen.

Dit voorstel is onderdeel van een pakket dat de Commissie op 16 januari jl. heeft gepubliceerd om bovengenoemd EU-actieplan voor de circulaire economie verder te implementeren. Naast deze mededeling omvat dit pakket een Europese strategie voor kunststoffen (COM(2018)28), een

mededeling over de interface tussen chemicaliën, producten en afval (COM(2018)32) en een voorstel voor een richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen (COM(2018)033).

De Commissie heeft nu een set van 10 indicatoren ontwikkeld voor de monitoring, waarbij wordt geput uit elementen van bestaande monitoringprogramma's. Dit bouwt voort op bestaande, online instrumenten als het Resource Efficiency Scoreboard³ en het Raw Materials Scoreboard⁴. In het voorgestelde Toezichtkader (Circular Economy Monitoring Framework) wordt gemeten:

- 1) De mate van (on)afhankelijkheid van Europa op gebied van grondstoffen (met name »kritieke grondstoffen«, waaronder zeldzame aardelementen, zie COM(2017) 490 final)⁵;
- 2) het aandeel duurzame inkopen (*green public procurement*) in overheidsbestedingen;
- 3) de omvang van huishoudelijke resp. totale afvalproductie in verhouding tot het bruto nationaal product en binnenlands materiaalverbruik;
- 4) de omvang van voedselverspilling (in de gehele keten van productie tot afval);
- 5) het aandeel recycling van alle huishoudelijk en bedrijfsafval (uitgezonderd mijnbouw);
- 6) het aandeel recycling van (met name plastic) verpakkingen, hout, elektronica, biomassa, bouw- en sloopaafval;
- 7) de mate van (her)gebruik van (specifieke) secundaire materialen;
- 8) import en export van te hergebruiken materialen;
- 9) private investeringen, banen en toegevoegde waarde in de circulaire economie;
- 10) patenten op het gebied van afvalverwerking en recycling.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De tien voorgestelde indicatoren van de Europese Commissie sluiten aan bij (maar zijn minder uitgebreid dan) het recent gepubliceerde monitoringssysteem om de voortgang te meten van het rijksbreed programma Nederland Circulair in 2050. Met name ontbreekt in de mededeling van de Commissie de relatie tussen Circulaire Economie en CO₂-reductie, als indicator van de hoogwaardigheid van hergebruik.

Dit voorgestelde Nederlandse monitoringssysteem, zoals in januari 2018 gepubliceerd door PBL, CBS en RIVM, brengt systematisch en in de volle breedte in kaart wat de huidige effecten van het transitieproces naar een circulaire economie zijn, en aan welke voorwaarden dit transitieproces moet voldoen om de gewenste effecten op termijn te bereiken⁶. Behalve voor de Nederlandse economie als geheel is dit monitoringssysteem ook bedoeld om de voortgang bij de prioriteiten (biomassa en voedsel; bouw; consumentengoederen; kunststoffen; maakindustrie) én specifieke productgroepen te kunnen meten. Verder is het monitoringssysteem bedoeld om effecten te meten zowel in Nederland zelf (directe effecten), als in de hele keten (directe en indirecte effecten samen), omdat een belangrijk deel van de grondstoffen, halffabricaten (materialen en

³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm

⁴ https://ec.europa.eu/growth/content/raw-materials-scoreboard-0_nl

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:490:FIN>

⁶ <http://www.pbl.nl/publicaties/circulaire-economie-wat-willen-we-weten-en-wat-kunnen-we-meten>

productonderdelen) en producten voor Nederlandse producenten en consumenten uit het buitenland komt (indirecte effecten). Verder kijken we in de in het voorjaar 2018 te verschijnen Monitor Brede Welvaart (voortbouwend op de eerdere edities van de Monitor Duurzaam Nederland) ook naar de voetafdruk van onze productie en consumptie elders in de wereld: hoe beperken we de impact van productie en consumptie op klimaat, water, bodem en leefomgeving – aansluitend bij de *Sustainable Development Goals* die in 2015 in VN-verband zijn overeengekomen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer om een breed welvaartbegrip te hanteren

Dat in Nederland zelf meer (specifieke) aspecten van de circulaire economie worden gemonitord dan in de mededeling van de Commissie, inclusief de voetafdruk van onze productie en consumptie elders, moet dus niet worden gezien als een »nationale kop» op het Europese Monitoring Framework. Deze informatie is noodzakelijk voor het monitoren van de Sustainable Development Goals en in Europees verband is immers ook al aandacht voor voetafdrukken via het *Resource Efficiency Scoreboard* en voor innovatie in het *European Innovation Scoreboard*. De gevraagde informatie gaat uit van reeds (in Nederland bij het CBS) beschikbare gegevens en leidt dus in principe niet tot extra administratieve lasten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Er ligt met het »toezichtkader» (*Monitoring Framework*) op het gebied van de Circulaire Economie in de EU een gematigd ambitieus voorstel, dat echter wel Europa-breed haalbaar en bruikbaar lijkt om in samenwerking met de lidstaten verder uit te bouwen.

De Commissie brengt het toezichtkader weliswaar in verband met klimaatbeleid (*'a sustainable, low-carbon, resource-efficient and competitive economy'*), neemt echter geen expliciete CO₂- of andere klimaatgerelateerde indicatoren op. Het is voor Nederland essentieel dat CO₂ één van de indicatoren vormt, als maatstaf voor de hoogwaardigheid van hergebruik.

De Commissie geeft zelf aan, dat met name op de aspecten overheidsbestedingen en voedselverspilling de indicatoren nog in ontwikkeling zijn. De overheid kan als *leading customer* hierbij een actieve rol spelen. Het meewegen van duurzaam inkopen in het Monitoring Framework is een interessante verdere ontwikkeling en Nederland verwelkomt deze. Nederland zal zich er daarnaast voor inzetten om de komende jaren de indicatorenset in samenspraak met de lidstaten, Eurostat en EEA verder uit te breiden in de richting van direct en indirect grondstoffengebruik per keten door en voor Europa; met effecten zoals op gebied van reductie van broeikasgassen; en met het monitoren van het hiervoor onder 3 a) genoemde transitieproces.

De bestaande Europese *Scoreboards* voor grondstofproductiviteit⁷ relateren de waarde van het bruto nationaal product aan de hoeveelheid gebruikte grondstoffen: landen als Nederland en Luxemburg waar veel geld wordt verdiend met zakelijke dienstverlening scoren daarop hoog. Dit geeft echter meer een indicatie van de economische structuur van een lidstaat, dan van de grondstoffefficiëntie per sector of voor kritieke materialen. De nu door de Commissie voorgestelde indicatoren voor de

⁷ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm

circulaire economie zijn specifiek en kunnen dus bijdragen aan gerichte actie om deze te verbeteren. Nederland verwelkomt de mededeling op dit punt.

Bij recycling is ook aandacht wenselijk voor de mate van hoogwaardigheid van recycling en de inzet op herhaald hergebruik. Om de voortgang van de transitie naar een circulaire economie te kunnen volgen zijn indicatoren nodig voor zowel de effecten, bijvoorbeeld in kilotonnen grondstoffen, percentages recycling of CO₂-reductie, als voor het transitieproces. Bij het transitieproces gaat het zowel om kwantitatieve indicatoren (zoals investeringen en recyclingpercentages, het marktaandeel van circulaire producten), als om kwalitatieve indicatoren (zoals samenwerking tussen ketenpartners, het wegnemen van belemmerende regels en de inzet op het circulair ontwerpen van producten en processen). Deze activiteiten leiden pas op termijn tot de beoogde effecten.

Positief is dat in de voorliggende mededeling van de Commissie niet wordt getracht de circulaire economie in een enkel rapportcijfer te vangen maar dat een breed overzicht wordt geboden van verschillende inspanningen en de mogelijkheid indicatoren verder uit te bouwen. Dit maakt het mogelijk gericht ontwikkelingen te volgen en waar nodig bij te sturen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling lijkt voor alle lidstaten acceptabel en uitvoerbaar, ook waar nu op de diverse Scoreboards grote verschillen bestaan in gemeten recycling-percentages en hoeveelheden, en voegt dimensies toe aan de gemeten prestaties in de bestaande Scoreboards op het gebied van materiaalverbruik. Immers, veel lidstaten zullen hun positie bepalen aan hand van de score die zij op de huidige indicatoren innemen. Nederland meet bijvoorbeeld een groot volume per huishouden ingezameld afval (*municipal waste*): enerzijds door een hoog welvaartsniveau, anderzijds door efficiënte inzameling. Nederland haalt ook hoge cijfers voor recycling, mits gebruik in energieopwekking en bij wegebouw (*backfilling*) als zodanig worden meegeteld; een flink aandeel betreft vooralsnog vrij laagwaardige recycling. Het uitzonderen van mijnafval (*major mineral waste*) kan lidstaten over de streep trekken die op dit punt matig scoren om de mededeling van de Commissie te aanvaarden.

Tijdens een eerste bespreking is het Nederlandse standpunt dat naast recycling het transitieproces meer aandacht verdient, door verschillende lidstaten onderschreven. Voor de lidstaten die voor op lopen op het gebied van CE – waartoe Nederland zich rekent – is het aantrekkelijk om ambitieuzer en specifiek in te gaan op kritieke materialen en om bij patenten niet slechts te kijken naar afvalverwerking, maar ook naar het verlengen van de levensduur, veiligheid in ontwerp (*safe design*) en het vermijden van negatieve impacts van materiaalgebruik op klimaat, water, bodem en leefomgeving. Diverse lidstaten vragen ook om meer indicatoren voor investeringen in innovatief design, gericht op betere recycleerbaarheid en langere levensduur en ook om bij de verdere uitwerking lidstaten en de VN actiever in te schakelen.

De aandacht in de mededeling van de Commissie voor private investeringen, toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de CE kan bijdragen aan draagvlak bij de sociale partners. Zij zijn in Nederland (via de SER en via de sociale paragraaf in de transitieagendas) al actief betrokken bij het rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050.

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

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de subsidiariteit. Het betreft een internationaal vraagstuk waarbij grensoverschrijdende belangen spelen door handelsstromen en de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen. Voor het effectief aanpakken van het vraagstuk van de circulaire economie is een gedeeld inzicht in de uitgangspositie en prestaties van lidstaten en een *level playing field* voor het nemen van maatregelen noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit, rekening houdend met nog verder door de Commissie in samenspraak met de lidstaten te ontwikkelen kaders voor de monitoring van voedselverspilling en maatschappelijk verantwoord inkopen. De mededeling gaat niet verder dan nodig is om het doel (het kunnen monitoren van de circulaire economie) te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling van de Commissie bevat geen kostenpost voor de lidstaten. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van data die reeds door lidstaten bij Eurostat worden aangeleverd.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Omdat in Nederland al veel gegevens beschikbaar zijn uit publieke en private sector betreffende de circulaire economie, is geen verhoging van de lastendruk voor centrale- en decentrale overheid en bedrijfsleven te verwachten.

Fiche 4: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

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 Luchtvaart over de tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 januari 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018) 32

d) EUR-Lex

Niet van toepassing

e) Nr. impact assessment Commissie

Staff Working Document SWD(2018) 20

- f) *Behandelingstraject Raad*
Presentatie in Milieuraad 5 maart 2018; mogelijk Raadsconclusies in juni 2018.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

2. Essentie voorstel

In het kader van het Actieplan Circulaire Economie heeft de Commissie bekend gemaakt hoe zij verder wil gaan op het snijvlak van stoffen-, product- en afvalstoffenwetgeving. De aanwezigheid van zogeheten zeer zorgwekkende stoffen (zzs) in vele in omloop zijnde producten roept de beleidsvraag op of recycling van deze producten wenselijk is wanneer ze afval worden. Het voorstel van de Commissie bevat een aantal ideeën en acties om enerzijds hergebruik te maximaliseren en anderzijds het gebruik van zzs bij dat hergebruik te minimaliseren. In het nieuwe voorstel gaat de Commissie daarbij verder op dezelfde vier kwesties die in de raadpleging van voorjaar 2017 zijn benoemd, te weten:

- (1) informatie over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen is niet gemakkelijk beschikbaar voor wie afval verwerkt met het oog op terugwinning,
- (2) afval kan stoffen bevatten die niet langer toegelaten zijn in nieuwe producten,
- (3) de EU-regels inzake de einde-afvalstatus worden binnen Europa niet uniform toegepast, waardoor onduidelijk is op welk moment afval wordt omgezet in nieuwe materialen en producten, en
- (4) de regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemicaliën gevaarlijk zijn, zijn niet goed op elkaar afgestemd en dit beïnvloedt het gebruik van secundaire grondstoffen.

Binnen de eerste kwestie zal de Commissie een haalbaarheidsstudie uitvoeren naar het gebruik van verschillende informatiesystemen en innovatieve tracementstechnologieën en -strategieën die ervoor kunnen zorgen dat relevante informatie door de gehele toeleveringsketens heen, tot bij de recyclers, gekoppeld blijft aan de artikelen. Daarnaast wil de Commissie werkprocedures ontwikkelen die ervoor zorgen dat ingevoerde artikelen geen stoffen bevatten die niet in de EU mogen worden gebruikt en vereenvoudigde procedures opstellen om het gebruik van gevaarlijke stoffen in gebruiksartikelen te beperken.

Binnen de tweede kwestie overweegt de Commissie drie acties ondernemen, te weten 1) het ontwikkelen van een beleidsvormingsmethode ter ondersteuning van besluiten die betrekking hebben op de recycling van afval dat zorgwekkende stoffen bevat, 2) het opstellen van richtsnoeren om ervoor te zorgen dat bij het risicobeheer van zorgwekkende stoffen meer aandacht uitgaat naar de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in teruggewonnen materialen, en 3) uitvoeringswetgeving vast te stellen om een daadwerkelijke controle op het gebruik van de bestaande vrijstelling van REACH-registratie voor teruggewonnen stoffen mogelijk te maken.

Binnen de derde kwestie wil de Commissie 1) een nauwere samenwerking aanmoedigen tussen bestaande netwerken van deskundigen in het beheer van chemische stoffen en afval en voorbereidingen treffen met het oog op een online EU-register voor alle nationale en Europese criteria inzake de einde-afvalfase en inzake bijproducten, en 2) een studie uitvoeren als basis voor mogelijke richtsnoeren om beter inzicht te krijgen in de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de uitvoering en de controle van de voorschriften inzake de einde-afvalfase.

Binnen de vierde en laatste kwestie wil de Commissie 1) richtsnoeren publiceren voor de indeling van afvalstoffen om afvalverwerkers en bevoegde autoriteiten te helpen afval op een gemeenschappelijke manier te karakteriseren en in te delen, en 2) het delen van beste praktijken aanmoedigen met betrekking tot testmethoden voor de beoordeling van stoffen op de aanwezigheid van de gevaarlijke eigenschap HP 14 «Ecotoxisch» met het oog op de eventuele harmonisatie ervan.

Op de consultatie van het voorjaar 2017 zijn meer dan 100 reacties binnengekomen. Namens het kabinet heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op juli 2017 een reactie ingestuurd⁸.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het nieuwe voorstel sluit goed aan bij de Nederlandse positie zoals die op 4 juli 2017 is ingestuurd. In die reactie heeft Nederland aangegeven dat het nodig is een brug te slaan tussen de doelstellingen voor circulaire economie (100% circulair in 2050) en voor het uitfaseren van zeer zorgwekkende stoffen (100% non-toxic material cycles). Om de circulaire economie zo veel mogelijk te stimuleren heeft Nederland voorgesteld om – binnen de bestaande wettelijke kaders – een methodiek te ontwikkelen waarin per geval wordt beoordeeld welke van de opties hergebruik, verbranden of storten de minste risico's geeft voor mens en milieu. Uit de mededeling blijkt dat de Commissie deze gedachte deelt. Wel zullen de werkzaamheden daarvoor naar verwachting pas medio 2019 zijn voltooid.

Nederland wil de komende periode actief bijdragen aan de verdere ontwikkeling van deze methodiek. In gevallen waar hergebruik (recycling) de meest verantwoorde keuze is voor mens en milieu, vindt Nederland het belangrijk dat dit ook kan plaatsvinden om zo bij te dragen aan de circulaire economie. Onderstaand onder b het voorstel voor een Nederlands antwoord op de afzonderlijke vragen, door de Commissie aangeduid als «vier vastgestelde kwesties». De Commissie verwijst daarbij naar een begeleidend werkdocument, waarvoor nog een aparte consultatie gestart zal gaan worden. Nederland zal ook die raadpleging benutten om bij te dragen aan de beleidsontwikkeling in Europa.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Kwestie 1. Informatie over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen is niet gemakkelijk beschikbaar voor wie afval verwerkt met het oog op terugwinning.

Nederland deelt de analyse van de Commissie en herkent de gegeven voorbeelden. In de bovengenoemde Nederlandse inbreng zijn – onder punt 2 – vergelijkbare voorbeelden gegeven van deze problematiek. De Commissie kondigt een onderzoek aan om de informatie over en de traceerbaarheid van zzs in de hele keten van productie tot en met hergebruik te verbeteren.

De Commissie vraagt naar de toegevoegde waarde van een verplicht informatiesysteem in de Unie. Doel is om de bedrijven in de afvalsector te informeren over de aanwezigheid van zzs. De tweede vraag is hoe de Unie om wil gaan met ingevoerde voorwerpen.

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2017Z09730&did=2017D20256

Nederland is blij met de aankondiging van het onderzoek en is van mening dat innovatieve traceringstechnologieën een nuttige rol kunnen spelen. Ook van belang is een betere uitvoering van bestaande verplichtingen, zoals de verplichte informatievoorziening aan afnemers over zzs in voorwerpen (artikel 33 REACH) en de verplichte levering van veiligheidsinformatiebladen bij stoffen en mengsels. Deze verplichtingen gelden ook voor geïmporteerde producten. Daarnaast kunnen afvalbedrijven met een scherper acceptatiebeleid vaststellen wat de aard, eigenschappen en samenstelling is van de afvalstromen die zij inzamelen voor hergebruik.

Kwestie 2. Afval kan stoffen bevatten die niet langer toegelaten zijn in nieuwe producten.

Nederland deelt de mening dat hergebruik van wat de Commissie hier aanduidt als «uitgefaseerde gevaarlijke stoffen» leidt tot vragen over welke beperkingen er nodig zijn. De Commissie kondigt een onderzoek aan om een methodiek te ontwikkelen om in voorkomende gevallen tot besluiten te komen over de recycling van afval dat zzs bevat. In die methodiek wil de Commissie rekening houden met de kosten en baten van recycling ten opzichte van verbranden en storten. Naar verwachting zullen ook de werkzaamheden daarvoor medio 2019 worden afgerond. Richtsnoeren en uitvoeringswetgeving kunnen daarvan onderdeel uitmaken. De Commissie vraagt hoe hergebruik mogelijk is van afvalstoffen met zzs in veilig te gebruiken materialen. Onder welke voorwaarden kunnen we toestaan dat materialen stoffen bevatten die niet langer zijn toegestaan in nieuwe materialen?

Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie om een methodiek te ontwikkelen die antwoord kan geven op deze vragen en had een dergelijke methodiek al verwacht in de huidige mededeling, gezien de oproep van de Milieuraad in juni 2016 aan de Commissie om medio 2017 een voorstel hiertoe te presenteren. Nederland verwacht dat deze methodiek de circulaire economie zal ondersteunen en wil daarom actief bijdragen met voorstellen hoe zo'n methodiek er uit zou kunnen zien en welke criteria daarbij gehanteerd kunnen worden. Primair moet waar mogelijk het gebruik van zzs in nieuwe producten worden uitgefaseerd. Daar waar al producten en materialen met zzs in de keten zijn gebracht, staat Nederland voor een gebalanceerde benadering. Als recycling veilig kan en beter is voor het milieu, dan past dit binnen het streven naar een circulaire economie. Zo niet, dan moeten de materialen op een veilige manier worden verwijderd. Meer concreet, als er zzs die niet meer nieuw op de markt mogen worden gebracht, aanwezig zijn in te recycleren materialen, dan moeten de toepassingen waarbij de consument aan deze zzs kan worden blootgesteld (zoals bepaalde voedselcontactmaterialen en speelgoed waaruit die stoffen kunnen vrijkomen) niet worden toegestaan. Hergebruik blijft dan wel mogelijk voor andere toepassingen die wel veilig zijn. Daarbij moet ook naar de toekomstige risico's van het volgende afvalstadium gekeken worden.

Kwestie 3. De EU-regels inzake de einde-afvalstatus worden binnen Europa niet uniform toegepast, waardoor onduidelijk is op welk moment afval wordt omgezet in nieuwe materialen en producten.

De Commissie wil meer duidelijkheid krijgen over de einde-afval criteria. De complexiteit van hedendaagse afvalstromen in combinatie met het ontbreken van criteria en het gebrek aan transparantie leiden zowel op nationaal niveau als Europees tot veel juridische onduidelijkheid. Deze analyse wordt door Nederland onderschreven, met de kanttekening dat het in de mededeling gegeven voorbeeld juist wel duidelijk is dat het om een product gaat. De Commissie wil tot een meer geharmoniseerde interpretatie en toepassing van de regels rond einde afval komen. Bij de discussie over de Kader Richtlijn Afval is afgesproken dat de Commissie

een online EU register voor alle nationale en Europese criteria voor einde afval en voor bijproducten in zal richten. Voorts wil de Commissie een studie laten uitvoeren om tot richtsnoeren te komen.

Nederland is positief over deze ontwikkelingen. Duidelijke criteria en transparantie zijn van groot belang voor een milieuhygiënisch verantwoord afvalverwerking. Nederland is blij dat de Commissie onze suggestie over het opstellen van richtsnoeren heeft overgenomen. En hoewel handhaving van de afvalwetgeving een nationale zaak is en blijft, kan uitwisseling van ervaringen en informatie door handhavende instanties bijdragen aan een meer eenduidige uitvoering in Europa.

Kwestie 4. De regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemicaliën gevaarlijk zijn, zijn niet goed op elkaar afgestemd en dit beïnvloedt het gebruik van secundaire grondstoffen.

De Commissie constateert dat de indelingsregels voor enerzijds chemische stoffen en anderzijds afvalstoffen niet volledig op elkaar zijn afgestemd. Een verschillende indeling kan gevolgen hebben indien een teruggewonnen product na hergebruik toch als gevaarlijke stof ingedeeld moet worden. De Commissie wil tot meer samenhang in de indelingsregels komen en richtsnoeren uitbrengen die voor duidelijkheid zorgen. De Commissie vraagt of de regels verder op elkaar afgestemd moeten worden.

Nederland is op dit punt terughoudend. Het op korte termijn harmoniseren van de indeling kan tot ongewenste effecten leiden. Pas vanaf 2015 zijn de indelingsregels voor afvalstoffen aangescherpt en in lijn gebracht met die voor chemische stoffen. Het gevolg is dat veel kunststoffen in de afvalfase door de aanwezigheid van bijvoorbeeld functionele toevoegingen als brandvertragers, weekmakers en kleurstoffen door de Commissie worden aangemerkt als gevaarlijk afval. Veel bedrijven die kunststofafval inzamelen en verwerken zijn niet in het bezit van een vergunning voor gevaarlijk afval en voldoen ook niet aan de zwaardere eisen die aan dergelijke vergunningen gesteld worden. Het is zeer de vraag in hoeverre die eisen nodig zijn voor de risicobeheersing. De decennia voor 2015 werden kunststoffen (juridisch: volledig gepolymeriseerde verbindingen) niet als gevaarlijk beschouwd. Een alternatieve oplossing voor hetgeen de Commissie bepleit is om die oude situatie met een uitzondering voor kunststoffen op Europees niveau te herstellen. Dat laat onverlet de noodzaak om meer informatie over zzs in de afvalstromen te genereren, zoals hierboven geschetst onder kwestie 1.

De Commissie concludeert in de mededeling dat naast de vier genoemde kwesties ook duidelijk is dat er uitdagingen zijn met de praktische toepassing op het snijvlak van de stoffen-, product- en afvalstoffenwetgeving, door onder meer beperkte capaciteit en kennis bij de betrokken overheden en het gebrek aan coördinatie tussen verschillende actoren op lokaal, nationaal en EU-niveau. In het kader van het «Make it Work»-project, waar Nederland een van de initiatiefnemers voor is, zet Nederland zich actief in om de toepassing van de wetgeving op dit snijvlak te helpen verduidelijken en ondersteunen o.a. door het uitwisselen van goede praktijken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie noemt de vier kwesties belangrijke struikelblokken voor de circulaire economie. Daarbij wijst de Commissie op de ontvangen reacties en op (het gebrek aan) coördinatie op lokaal, nationaal en Europees niveau. De Commissie werpt de vraag op wat de juiste balans is tussen de algemene voordelen op lange termijn van hergebruik en de algemene

nadelen voor gezondheid en milieu als gevolg van de aanwezigheid van zzs in hergebruik. De Commissie nodigt uit gegevens in te brengen en het debat aan te gaan, om voor het einde van het mandaat van de huidige Commissie eind 2019 tot uitvoering van plannen en maatregelen over te kunnen gaan.

Nederland herkent het beeld dat de Commissie schetst. In de comités die zich bezighouden met chemische stoffen staat het realiseren van een non-toxic environment voorop. In de comités die zich bezighouden met afvalverwerking ligt de focus op het realiseren van recycling doelstellingen en de circulaire economie. Het is van belang een juiste balans te vinden tussen de doelstellingen voor beide beleidsterreinen.

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

a) Bevoegdheid

Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie. De mededeling betreft een uitwerking voor het beleid binnen de kaders voor stoffen-, producten- en afvalstoffen-wetgeving. Er zijn geen concrete wetswijzigingen voorgesteld.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het voorstel heeft tot doel om tot een betere afstemming en harmonisatie te komen op Europees niveau en binnen de interne markt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde plannen en maatregelen staan in de juiste verhouding tot het nagestreefde doel. Eventuele uit de mededeling voortvloeiende wetsvoorstellen zullen te zijner tijd nader worden beoordeeld.

d) Financiële gevolgen

De voorstellen zijn beleidsmatig en hebben geen gevolgen voor de nationale begroting. Eventuele financiële gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het verantwoordelijke departement.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Nederland is van mening dat meer transparantie en duidelijke kaders tot vermindering van de lastendruk zullen leiden. Nederland is evenwel terughoudend als het gaat om harmonisatie van de indelingsregels voor afvalstoffen op korte termijn. Het aanmerken van een groot aantal afvalstromen, waaronder kunststoffen, als gevaarlijk zal de lasten voor de sector vergroten zonder dat daarmee een duidelijke winst voor gezondheid of milieu bereikt wordt.