

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1899

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2014

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

Fiche 1: Mededeling programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten (Kamerstuk 22 112, nr. 1896)

Fiche 2: Mededeling onderzoek en innovatie: de bronnen van toekomstige groei (Kamerstuk 22 112, nr. 1897)

Fiche 3: Mededeling data-economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1898)

Fiche 4: Mededeling naar een circulaire economie

Fiche 5: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen (Kamerstuk 22 112, nr. 1900)

Fiche 6: Mededeling groen actieplan voor het mkb (Kamerstuk 22 112, nr. 1901)

Fiche 7: Mededeling over circulaire economie in de bouwsector (Kamerstuk 22 112, nr. 1902)

Fiche 8: Mededeling groene werkgelegenheid (Kamerstuk 22 112, nr. 1903)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling naar een circulaire economie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Naar een circulaire economie: Een afvalvrij programma voor Europa.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

2 juli 2014.

c) Nr. Commissiedocument

COM (2014) 398.

d) Pre-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1409234861826&uri=CELEX:52014DC0398>.

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0207&from=EN>.

f) Behandelingstraject Raad

Milieuraad.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie Infrastructuur en Milieu.

2. Essentie voorstel

Deze mededeling beoogt een EU kader te geven voor de transitie naar een circulaire economie, als onderdeel van een circulaire economie *pakket* dat bestaat uit:

- Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen COM (2014) 397;
- Mededeling circulaire economie in de bouwsector COM(2014) 445;
- Mededeling groene werkgelegenheid COM(2014) 446;
- Mededeling Groen actieplan voor het mkb COM(2014) 440.

De mededeling stelt dat er veel waardevolle materialen «weglekken» uit de economie, terwijl er sprake is van een stijgend grondstofgebruik en dito prijzen. Het voorstel streeft naar het tot stand brengen van markten voor secundaire grondstoffen (gerecycleerde materialen). Volgens de Commissie zal een beter gebruik van grondstoffen de economische groei met 1 procent doen toenemen, het Europese bedrijfsleven kan zo jaarlijks 600 miljard euro besparen, terwijl de uitstoot van broeikasgassen met 2 tot 4 procent afneemt.

De Commissie wijst erop dat onze infrastructuur en bedrijfsmodellen alsook gedrag en denkwijze ons gevangen houden in het lineaire model (winnen, produceren, consumeren, weggooien). Zij wil daarom werken aan een raamwerk dat de transitie naar een circulair model ondersteunt, bestaande uit de volgende elementen:

- Verdere analyse van belemmeringen (markt/*governance*) die het hergebruik van afval tegengaan;
- In het kader van *Horizon 2020* worden grootschalige innovatieprojecten met waardeketens gefaciliteerd om onder andere materialen efficiënter en beter te hergebruiken;
- Ontwerpen en innoveren: het toewerken naar een meer coherent productenbeleid dat innovatie bevordert;

- Het bevorderen van een prioritering volgens het cascadering-principe in het duurzaam gebruik van biomassa in alle biomassa gebruikende sectoren;
- Het doorvertalen van de resultaten van proeffase van de Milieuvoetafdruk vanaf 2016 in het meten van de milieupact van producten en productontwikkeling en het verschaffen van informatie aan consumenten om milieuvriendelijke keuzes te maken;
- Aanboren van investeringen, onder meer door: het toepassen van innovatieve financiële instrumenten en PPP constructies (*Public Private Partnerships*), het vergroenen van overheidsopdrachten en integratie van circulaire economie in EU financieringen;
- Activiteiten van bedrijven en consumenten aanwenden en het midden- en kleinbedrijf ondersteunen.

Op het punt van «afval als grondstof» stelt de Commissie voor:

- een aantal doelen vast te leggen, zoals een verbod op storten van recyclebaar afval in 2025 en 70% recycling van huishoudelijk afval in 2030.
- Het stroomlijnen van afvalregelgeving en betere handhaving
- Aanpakken van specifieke problemen zoals mariene afval, voedselafval en fosforterugwinning.

De mededeling pleit tenslotte voor het vaststellen van een streefwaarde voor efficiënt hulpbronnengebruik. Efficiënt hulpbronnengebruik is gedefinieerd als de verhouding van het grondstofgebruik tegenover het BBP. Dit quotiënt geeft de waarde in euro's die wordt gecreëerd uit één ton ruwe grondstoffen (€/kg).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de brief aan de Tweede Kamer over Groene groei (Kamerstuk 33 043, nr. 14) heeft Nederland zijn ambities rond de *Biobased Economy* en VANG (Kamerstuk 33 043, nr. 28) neergelegd voor de transitie naar een circulaire economie. Voor Nederland geldt dat een circulaire economie een economisch systeem is dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waardecreatie in iedere schakel van het systeem nastreeft.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In lijn met Nederlands beleid

- De mededeling lanceert voorstellen met betrekking tot reductie van afval, onder andere met de ambitie om in 2030 bijna geen stortafval meer te hebben. Dit is geheel in lijn met het Nederlandse VANG-programma. Nederland is op dit moment een van de koplopers op het gebied van afvalrecycling. Het is daarom goed dat de mededeling voorstellen bevat om in heel Europa recycling te bevorderen.
- De mededeling geeft aan prioritering van het gebruik van biomassa te bevorderen. Dit is in lijn met het beleid rond de *Biobased Economy*, specifiek in de kamerbrief *Meer waarde uit biomassa door cascadering*.

Inbedding in breder EU beleid

- Nederland hecht sterk aan integratie van verschillende beleidsinitiatieven die hulpbronnen efficiëntie beïnvloeden. Daarom moet er duidelijker samenhang komen tussen het *Stappenplan voor efficiënt*

hulpbronnengebruik in Europa, het Zevende Milieu Actie Programma, de Europese Biobased Strategie *Innovating for Sustainable Growth: a bioeconomy for Europe*, en de voorliggende mededeling. De beoogde samenhang wordt wel gerealiseerd in het *European Innovation Partnership on Raw Materials*.

- De koppeling tussen circulaire economie en kwetsbaarheden rond grondstoffenvoorzieningszekerheid ontbreekt, evenals de verbinding met productenbeleid, voedselreststromen, het energie- en klimaatpakket en biobrandstoffen.
- Weliswaar biedt de mededeling een overzicht van hoe *Horizon 2020* kan bijdragen aan een circulaire economie, maar zonder een systematische benadering, en bovendien ontbreekt de relatie met *LIFE+*, *COSME*, Structuur Fondsen en *Eureka*.
- Om de beoogde baten in termen van groei en banen te verwerven zijn tenslotte uiteenlopende maatregelen nodig zoals wettelijke voorschriften, vrijwillige initiatieven en stimuleringsmaatregelen. Dit pakket aan maatregelen wordt niet duidelijk benoemd, noch wordt duidelijk gemaakt hoe milieukosten in producten en diensten worden afgewogen.

Duurzame winning krijgt te weinig aandacht

- De mededeling gaat vooral over afval, de ondertitel *A zero waste programme for Europe* geeft dit eigenlijk al aan. De circulaire economie wordt hiermee verengd tot een *zero-waste economy*, waardoor de voorkant van de keten (de bron kant) uit het oog wordt verloren. Zolang de hoeveelheid materialen in de vorm van producten op aarde toeneemt, zal – zelfs als al het afval wordt gerecycled – een vraag naar primaire grondstoffen (lineariteit) blijven bestaan.
- Circulaire economie gaat in de Nederlandse optiek dus niet alleen over hergebruik maar ook over duurzame winning en teelt en over in- en export van grondstoffen en goederen. Voorbeelden zijn cacao, palmolie, soja en hardhout, dat veelal uit andere continenten afkomstig is en waarvan de milieudruk bij onduurzame teelt aanzienlijk kan zijn. Het ontwikkelen van criteria voor duurzame winning wordt weliswaar genoemd, maar hier wordt in de mededeling geen actie op aangekondigd. Dat is een gemiste kans voor het behoud van natuurlijk kapitaal in de landen waar deze grondstoffen vandaan komen en ook een gemiste kans voor Nederland, want de Nederlandse aanpak met nadruk op private verantwoordelijkheden voor bedrijven, banken en *retail* om met maatschappelijke organisaties (NGO's) te komen tot gezamenlijke invulling en realisatie van duurzaamheid (onder meer door te komen tot mondiale standaarden via internationale *Round Tables*), met overheidssteun zoals bijvoorbeeld via het *Nederlandse Initiatief Duurzame Handel*, zou als model kunnen dienen hoe je duurzame teelt van (agro)grondstoffen vorm kunt geven.

Biobased Economy

- De mededeling past in beleidsvoornemens van de Nederlandse regering voor een Biobased Economy, omdat het voorstel kansen biedt om meerwaarde uit biomassa te genereren en minder afhankelijk te worden van markten buiten de EU (bijvoorbeeld voor fosfor/fosfaat). Nederland importeert op dit moment veel biomassa van buiten de EU. Om hoogwaardige toepassing van biomassa te ondersteunen zijn onderzoek en innovatie nodig om ervoor te zorgen dat commerciële toepassing van cascadering en bioraffinage van biomassa voor materialen in een *biobased economy* rendabel wordt. Daarnaast is het van belang dat ook CO₂-reductie als uitgangspunt wordt genomen om te waarborgen dat de transitie naar het toepassen van biomassa als

grondstof daadwerkelijk leidt tot vermindering van CO₂-uitstoot (en andere broeikasgassen). Nederland is er daarom voorstander van om innovatie op het gebied van bioraffinage en coproductie (naast innovatie voor mestverwerking, compostproductie en opwekking van biogas) mee te nemen in *Horizon 2020*.

Einde afval criteria

- *End-of-Waste* criteria, die zijn afgestemd met de sector, kunnen de recycling in de EU stimuleren door duidelijkheid te verschaffen over het moment waarop afval weer een grondstof is. Het is van belang op EU-niveau een gelijk speelveld te creëren door via eenduidige criteria juridische zekerheid te verschaffen over de status van een materiaal. Daarmee kunnen de aan afval gerelateerde administratieve lasten weg worden genomen. Bij het vaststellen van de criteria gaat het om het waarborgen van een hoge mate van milieubescherming en duidelijkheid voor overheden en bedrijfsleven. In het voorstel van de Commissie wordt echter geen duidelijkheid gegeven over het toepassen van de concepten einde-afval en bijproducten.

Kwalitatieve eisen aan recycling

- In de mededeling wordt kort de relatie aangestipt tussen het stoffenbeleid en de circulaire economie. De transitie naar een circulaire economie vereist niet alleen een goed werkend recyclingsysteem, maar ook een verduurzaming van de gerecycleerde materialen. Veel materialen bevatten nu nog zeer ernstige zorgstoffen. In hoeverre moeten die materialen vernietigd worden? Kunnen ze in bepaalde toepassingen toch nog verantwoord gerecycleerd worden? De Commissie zal initiatief moeten nemen om te zorgen dat in de recycling de benodigde afwegingen gemaakt gaan worden, want dit gebeurt nu nog nauwelijks.
- Ook is het onduidelijk hoe om te gaan met die reststromen die niet anders benut kunnen of mogen worden, bijvoorbeeld omdat er geen toepassing voor is, omdat het niet economisch rendabel is of vanwege dierziektenverspreidingsrisico's en gevaren voor de volksgezondheid.
- Er ontbreekt een platform op EU niveau dat lidstaten accurate en tijdige informatie kan bieden bij vragen over de classificatie van afvalstromen. Dergelijke informatie kan een positief effect hebben op het streven naar een uniforme implementatie en handhaving binnen de EU.

Streefwaarde/indicator voor efficiënt hulpbronnen gebruik

- De in de mededeling gehanteerde indicator voor efficiënt hulpbronnengebruik is de verhouding van het grondstofverbruik tegenover het bbp. Dit quotiënt geeft de waarde in euro's die wordt gecreëerd uit één ton ruwe grondstoffen (€/kg). Alhoewel één indicator voor het duurzaam grondstoffengebruik lovenswaardig is, geeft deze weinig reële informatie over de milieudruk van de gebruikte grondstoffen en de dematerialisering van een economie. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met verschillen in impact op land- water en energiegebruik bij de winning van de grondstoffen.
- De Commissie geeft aan om, mede op basis van de uitkomsten van de raadpleging van de Europa 2020 strategie, te kijken naar de mogelijkheid van een kerndoel voor hulpbronefficiëntie. Het kabinet acht het van belang dat voor de periode tot 2020 wordt vastgehouden aan de bestaande Europa 2020 doelen. Bij de communicatie over duurzaamheid in Europa2020-verband moet inderdaad ook informatie moeten worden geboden over *resource productivity*. Met indicatoren op dit

gebied kan een beter beeld geschetst van de ontwikkelingen op het gebied van hulpbronefficiëntie in Europa. Het kabinet acht de tijd nog niet rijp om dergelijke indicatoren te benutten als doelen of streefwaarden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Vrijwel alle lidstaten zien de noodzaak dat de EU vroeg of laat de transitie inzet naar een circulaire economie. Diverse lidstaten (VK, Duitsland, België, Frankrijk, Italië en Polen) delen op hoofdlijnen de Nederlandse positie om hiermee een voortvarende start te maken. Milieuorganisaties noemen de mededeling een stap in de goede richting, maar onvoldoende. De vervoersorganisatie EVO pleit voor beter gecoördineerde Europese regels voor het vervoer van afvalstoffen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De EU kent een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op het gebied van milieu. Op grond van o.a. artikel 192 VWEU is de EU bevoegd maatregelen te nemen op dit gebied.

b) Subsidiariteit

Deze wordt positief beoordeeld. Er spelen grensoverschrijdende belangen door handelsstromen en voor het effectief oplossen van het probleem is een *level playing field* voor het nemen van maatregelen noodzakelijk. Als er uit deze mededeling concrete voorstellen voor wet- en regelgeving voortkomen, zullen deze separaat worden beoordeeld.

c) Proportionaliteit

Positief. Concrete wetgevingsvoorstellen van de Commissie zullen te zijner tijd op proportionaliteit worden beoordeeld.

d) Financiële implicaties

Deze mededeling heeft op zichzelf geen financiële consequenties voor de EU-begroting of 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. Eventuele kosten worden gedragen door het beleidsverantwoordelijk departement conform de regels begrotingsdiscipline.

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

Omdat Nederland en het Nederlands bedrijfsleven al veel beleid hebben wat de circulaire economie ondersteunt, wordt een verhoging van de lastendruk voor centrale- en decentrale overheid en bedrijfsleven niet verwacht.

f) Gevolgen voor concurrentiekracht

EU regelgeving kan zorgen voor *level playing field* en daarmee de Nederlandse concurrentiekracht vergroten. Nederlands bedrijfsleven kan profijt hebben van hun voortrekkers rol op gebied van recycling en afval

beleid. Wel moet ervoor worden gewaakt dat eventuele streefwaarden niet leiden tot extra verplichtingen voor het bedrijfsleven. Uit het TNO-rapport *Kansen voor de circulaire economie in Nederland* blijkt dat slimmer en zorgvuldiger omgaan met grondstoffen Nederland jaarlijks zo'n 7 miljard euro kan opleveren en de werkgelegenheid kan bevorderen in de maak- en reparatieindustrie en in de recycling- en dienstensector.