

Vergaderjaar 2015–2016

34 395

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

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede 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: Wijzigingsvoorstel Afval Richtlijnen (Kamerstuk 34 395/22 112, nr. 2)

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

Fiche: Verordening voor het duurzaam beheer van externe vissersvloten (Kamerstuk 22 112, nr. 2061)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: 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*
52015DC0614¹
- 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»². 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

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1451986450290&uri=CELEX:52015DC0614>

² (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 bionutriënten, 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, VANG³ en het Groene Groei-beleid (33 043-14, 2013)⁴. Circulaire economie is één domein van het groene groeibeleid. In de brief van 11 december 2015, over de uitwerking van moties over circulaire economie⁵, 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-Dijkstra⁶ over een overkoepelend programma circulaire economie, de motie Vos-Cegerek⁷ over grondstoffengebruik bij maatregelen voor beperking van CO₂-emissies, de motie Cegerek-Dijkstra⁸ over een kennisbank grondstoffen, de motie Van Veldhoven-Cegerek⁹ over een grondstoffenakkoord en de motie Dik-Faber¹⁰ over de Ecodesign-richtlijn.

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 gezonden¹¹.

³ Kamerstuk 33 043, nr. 28 en Kamerstuk 33 043, nr. 41

⁴ Kamerstuk 33 043, nr. 14

⁵ Kamerstuk 33 043, nr. 47

⁶ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 27

⁷ Kamerstuk 32 318, nr. 116

⁸ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 28

⁹ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 37

¹⁰ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 47

¹¹ 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 Commissiemededeeling 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 Dijkstra¹². 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:

¹² Kamerstuk 33 043, nr. 44

- 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 (BREFs¹³)

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

¹³ 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 voedsel-

verliezen 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» (Kamerstuk 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 Energieprestatie 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. Voetafdrukindicatoren, 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 Milieuactieprogramma¹⁴ 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- 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

¹⁴ Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013

de aandachtspunten van het (door NL gestarte) lidstateninitiatief «Make it Work». Binnen dit initiatief zijn uitgangspunten voor betere en consistentere handhavings- 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.

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.