



Brussel, 4.3.2019
COM(2019) 190 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

Over de uitvoering van het actieplan voor de circulaire economie

{SWD(2019) 90 final}

1 INLEIDING

In december 2015 heeft de Commissie een actieplan voor de circulaire economie vastgesteld¹ om een nieuwe impuls te geven aan banen, groei en investeringen en een koolstofneutrale, hulpbronnefficiënte en concurrerende economie te ontwikkelen. De 54 maatregelen uit dit actieplan zijn nu afgerond of worden uitgevoerd, al zal een aantal maatregelen doorlopen tot na 2019.

Het EU-monitoringkader voor de circulaire economie² laat zien dat de EU door de transitie weer in staat is nieuwe banen te scheppen. In 2016 waren er meer dan vier miljoen mensen werkzaam in voor de circulaire economie relevante sectoren³. Dit betekent een groei van 6 % ten opzichte van 2012. In de komende jaren zullen er extra banen worden geschapen om te kunnen voldoen aan de verwachte vraag die wordt gecreëerd door volledig werkende markten voor secundaire grondstoffen⁴.

Circulariteit heeft ook tot nieuwe mogelijkheden voor het bedrijfsleven geleid en voor nieuwe bedrijfsmodellen en nieuwe markten binnen en buiten de EU gezorgd. In 2016 hebben activiteiten op het gebied van de circulaire economie, zoals reparatie, hergebruik of recycling, een toegevoegde waarde van bijna 147 miljard EUR gegenereerd en waren deze activiteiten goed voor ongeveer 17,5 miljard EUR aan investeringen⁵.

In Europa is de recycling van stedelijk afval in de periode 2008-2016 toegenomen en het aandeel van gerecycleerde materialen ten opzichte van de totale vraag naar materialen laat een constante verbetering zien. Gemiddeld vertegenwoordigen gerecycleerde materialen echter nog altijd minder dan 12 % van de vraag naar materialen in de EU⁶. Dit blijkt ook uit een recent verslag van een belanghebbende, waarin wordt gesteld dat slechts 9 % van de wereldeconomie volledig circulair is⁷ en er dus nog volop ruimte is voor verbetering.

Het **EU-monitoringkader voor de circulaire economie** dat in 2018 door de Commissie is gepresenteerd, bevat tien belangrijke indicatoren die alle stadia van de levenscyclus van producten omvat, alsook aspecten van het concurrentievermogen. Alle indicatoren worden regelmatig bijgewerkt en kunnen worden geraadpleegd op de daarvoor bestemde website⁸.

Sommige lidstaten hebben aanvullende nationale indicatoren voor de circulaire economie ontwikkeld, die een aanvulling vormen op het overzicht uit het EU-kader. Het Europees Parlement⁹, de Raad¹⁰ en het Europees Economisch en Sociaal Comité¹¹ hebben ook het belang benadrukt van de rol die andere indicatoren spelen bij de vastlegging van ontbrekende aspecten van de circulaire economie, zoals de beoordeling van materiaalstromen in industriële symbiose en de boekhouding voor natuurlijk kapitaal.

Het actieplan heeft voor het eerst een systematische aanpak over hele waardeketens ingezet. Daarmee heeft de Commissie beginselen van de circulaire economie geïntegreerd in de

¹ COM(2015) 614 final.

² COM(2018) 29 final.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁴ Europese Commissie, *Impacts of circular economy policies on the labour market*, april 2018.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=cei_cie010&language=en

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1

⁷ Circle Economy, *The Circularity Gap Report*, januari 2018.

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>

⁹ Mondelinge vraag O-000087/2018.

¹⁰ 10447/18 — Conclusies van de Raad, Delivering on the EU Circular Economy Action Plan (niet in het Nederlands beschikbaar).

¹¹ NAT/722-EESC-2018-00464.

productie en het gebruik van kunststof, waterbeheer, voedselsystemen en het beheer van specifieke afvalstromen. Dit is mogelijk gemaakt door de krachtige steun en de inspanningen van de lidstaten, het Europees Parlement, ondernemingen en burgers. Ook is daardoor een stap gezet in het behalen van de doelen van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling¹².

Dit verslag beschrijft de belangrijkste resultaten van de uitvoering van het actieplan. Daarnaast schetst het toekomstige uitdagingen voor de vormgeving van onze economie en de verdere realisatie van concurrentievoordelen op weg naar een klimaatneutrale economie waarin de druk op natuurlijke hulpbronnen en zoetwaterbronnen, alsook ecosystemen, tot een minimum wordt beperkt. Dit verslag is het antwoord op een verzoek van de Raad¹³ om "jaarlijks een schriftelijke update over de bij de uitvoering van het actieplan gemaakte voortgang voor te leggen". Ook het Europees Parlement heeft hierom verzocht¹⁴. De volledige stand van zaken van de uitvoering van het actieplan wordt beschreven in een begeleidend werkdocument van de diensten van de Commissie¹⁵.

2 EEN CIRCULAIRE ECONOMIE TOT STAND BRENGEN

2.1 Circulaire ontwerp- en productieprocessen

De levenscyclus van producten begint met het ontwerp, dat essentieel is om circulariteit mogelijk te maken. Met de uitvoering van het Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019¹⁶ heeft de Commissie het **circulair ontwerpen van producten**, tezamen met energie-efficiëntiedoelstellingen, een stap verder gebracht.

- De maatregelen voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering van verschillende producten bevatten tegenwoordig regels voor materiaalefficiëntie, zoals de beschikbaarheid van reserveonderdelen, reparatiegemak en het vergemakkelijken van de behandeling aan het einde van de levensduur.
- De Commissie heeft de Europese normalisatieorganisaties¹⁷ de opdracht gegeven horizontale criteria te ontwikkelen voor de meting van duurzaamheid, herbruikbaarheid, repareerbaarheid, recycleerbaarheid en de aanwezigheid van kritieke grondstoffen. Deze criteria moeten in bestaande en nieuwe normen worden verwerkt.

Circulair ontworpen producten en diensten kunnen het gebruik van hulpbronnen minimaliseren en het hergebruik, de terugwinning en de recyclage van materialen in de toekomst bevorderen. Hulpbronneninefficiëntie wordt al in verschillend EU-beleid aangepakt: dit beleid reikt verder dan de richtlijn betreffende ecologisch ontwerp en de verordening betreffende energie-etikettering. Het schept namelijk ook mogelijkheden voor een vrijwillige aanpak, zoals de EU-milieukeur of de criteria voor groene overheidsopdrachten. Samen met

¹² Bv. de duurzameontwikkelingsdoelstellingen 2 (promoot hergebruik van water en biologische meststoffen, vergemakkelijk voedseldonaties), 3 (pak microplastic aan), 8 en 9 (bevorder innovatie, banen en toegevoegde waarde), 12 (steun afvalpreventie en verantwoord beheer van afval en chemische stoffen, pak voedselverspilling aan en steun groene overheidsopdrachten), 13 (efficiënt materiaalgebruik om de uitstoot van CO₂ te verminderen) en 14 (beslissende maatregelen tegen afval op zee).

¹³ 10518/16 Maak de cirkel rond – Een EU-actieplan voor de circulaire economie; 15159/17 Eco-innovatie: mogelijk maken van de transitie naar een circulaire economie; 10447/18 – Uitvoering van het EU-actieplan voor de circulaire economie.

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/103519/06%2007%20-%20Coordinators%20Results.pdf>

¹⁵ SWD(2019) 90.

¹⁶ COM(2016) 773 final.

¹⁷ Uiterlijk in maart 2020 worden er twaalf generieke normen verwacht.

dit verslag wordt een werkdocument van de diensten van de Commissie over productgerelateerd beleid¹⁸ bekendgemaakt. Hierin worden mogelijkheden onderzocht om de verschillende bestaande productbeleidsinstrumenten op EU-niveau en de bijdrage daarvan aan de circulaire economie beter tot uitdrukking te brengen. Daartoe behoort ook de overweging om het beleid voor ecologisch ontwerp, dat zijn vruchten heeft afgeworpen voor energiegerelateerde producten, verder uit te breiden naar niet-energiegerelateerde productgroepen, en de reparatiesector in de EU verder te ondersteunen. Het document bevat ook een analyse van de mogelijkheden in andere sectoren, bijvoorbeeld die van verpakkingsmateriaal, textiel en meubels. Er wordt nog steeds gewerkt aan een herziening van de essentiële eisen voor verpakkingsmateriaal, met als doel het ontwerp te verbeteren met het oog op hergebruik en hoogwaardige recycling van verpakkingen.

Circulariteit betekent ook dat industriële processen moeten worden aangepast. De Commissie heeft circulariteit (energieverbruik en materiaalgebruik, afvalpreventie, recycling en vermindering van gevaarlijke chemische stoffen) in zekere mate verwerkt in specifieke referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken (BBT-referentiedocumenten)¹⁹ uit hoofde van de richtlijn inzake industriële emissies²⁰, die voor de lidstaten als referentienormen gaan gelden bij de verlening van vergunningen voor industriële installaties. Bovendien is uit de geschiktheidscontrole van het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) gebleken dat dit kan bijdragen aan de verbetering van de milieuprestaties van organisaties.

Kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) vormen de kern van de transitie. Zij kunnen gebruikmaken van het advies van Enterprise Europe Network²¹ en European Resource Efficiency Knowledge Centre²² om hun hulpbronnefficiëntie en productieprocessen te verbeteren. Daarnaast heeft de Commissie een speciaal pan-Europees netwerk voor innovatieve, geavanceerde productietechnologieën in het leven geroepen en is zij bezig met het opzetten van een kennisbank voor de vervanging van zorgwekkende gevaarlijke stoffen. Kmo's profiteren ook van het proefprogramma inzake milieutechnologietoetsing voor technologieontwikkelaars, aan de hand waarvan zij kunnen bewijzen dat hun innovatieve technologieën de beloofde prestaties leveren en zij op nieuwe markten aan geloofwaardigheid kunnen winnen.

2.2 Consumenten mondig maken

Om de transitie naar een meer circulaire economie te kunnen maken, moeten burgers actief werken aan een verandering van hun consumptiepatronen. In het begeleidende document over productgerelateerd beleid wordt daarom ingegaan op een strategische aanpak om de EU-milieukeur effectiever te maken en de consument juiste informatie te verschaffen, overeenkomstig de aanbevelingen van de geschiktheidscontrole²³. Het bevat tevens een uitvoerige beoordeling van de proefperiode van de milieuvoetafdruk.

De milieuvoetafdruk van een product (Product Environmental Footprint, PEF) en de milieuvoetafdruk van een organisatie (Organisation Environmental Footprint, OEF) zijn

¹⁸ SWD(2019) 91.

¹⁹ Behandeling van afvalwater en -gas / beheerssystemen in de chemiesector (6/2016), Intensieve pluimvee- of varkenshouderij (7/2017), Grote stookinstallaties (7/2017), Productie van organische bulkchemicaliën (12/2017) en Afvalbehandeling (8/2018).

²⁰ Richtlijn 2010/75/EU.

²¹ <https://een.ec.europa.eu/>

²² www.resource-efficient.eu

²³ COM(2017) 355 final.

methoden die door de Commissie zijn ontwikkeld om ondernemingen de mogelijkheid te bieden **milieuclaims te doen die betrouwbaar, reproduceerbaar en vergelijkbaar zijn**. Deze methoden bieden de mogelijkheid milieuhotspots vast te stellen en ondernemingen te ondersteunen bij het vergroenen van hun toeleveringsketen en duurzamer en meer circulair te laten werken. Ook consumenten kunnen op basis van betrouwbare informatie betere keuzen maken.

Ongeveer 300 ondernemingen uit 27 verschillende sectoren²⁴ en meer dan 2 000 belanghebbenden hebben deze methoden, die zij als beste praktijken op het gebied van levenscyclusanalyse beschouwen, gedurende vijf jaar getest.

Informatie over de duurzaamheid en repareerbaarheid van producten²⁵ kan bij aankoopbeslissingen bovendien tot duurzamere keuzen leiden. Voortbouwend op de positieve ervaringen met de verordening betreffende energie-etikettering, werkt de Commissie aan een scoresysteem voor de repareerbaarheid van producten. Om consumenten te beschermen tegen producten met gebreken, wordt in het voorstel²⁶ voor bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, waarvoor thans de laatste stappen in de wetgevingsprocedure worden gezet, bovendien de duur van de omkering van de bewijslast verlengd, zodat consumenten beter in staat zullen zijn hun recht op wettelijke garantie toe te passen²⁷.

Verder heeft de Commissie voorgesteld de bescherming van consumenten tegen onjuiste milieuclaims en vroegtijdige productveroudering²⁸ verder te verbeteren door betere mogelijkheden te creëren om individueel en collectief stappen te ondernemen tegen oneerlijke handelspraktijken²⁹. Dit vormt een aanvulling op de informatie uit het herziene richtsnoer voor de toepassing en uitvoering van de richtlijn oneerlijke handelspraktijken³⁰.

Om de mogelijkheden te benutten die overheidsinstanties hebben om markten voor circulaire producten en diensten een impuls te geven, heeft de Commissie nieuwe en herziene EU-criteria voor groene overheidsopdrachten aangenomen, waarin ook aandacht bestaat voor aspecten van de circulaire economie. Daarnaast heeft zij de toepassing ervan door middel van richtsnoeren³¹ en opleidingssessies bevorderd. Zo geeft de Commissie het goede voorbeeld bij haar eigen overheidsopdrachten. De diensten van de Commissie in Brussel hebben in 93 % van alle overeenkomsten met een waarde van meer dan 60 000 EUR criteria voor groene overheidsopdrachten toegepast³².

2.3 Afvalstoffen omzetten in hulpbronnen

Goede en efficiënte systemen voor afvalbeheer vormen een hoeksteen van de circulaire economie. Om systemen voor afvalbeheer binnen de Unie te moderniseren en het Europese

²⁴ Dit is ongeveer 2/3 van de Europese consumptiemarkt.

²⁵ Europese Commissie, *Behavioural Study on Consumers' Engagement in the Circular Economy*, oktober 2018.

²⁶ COM(2017) 637 final – 2015/0288 (COD), Politiek akkoord gesloten op 29 januari 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-742_nl.htm

²⁷ Het eerste voorstel dat in december 2015 werd ingediend en in 2017 werd gewijzigd met een uitbreiding naar offline-verkopen.

²⁸ Verdere inzichten in de aard van vroegtijdige productveroudering en de wijze waarop dit moet worden aangepakt, zullen worden verkregen door middel van een vierjarig onafhankelijk Horizon 2020-testprogramma, dat tot 2023 loopt.

²⁹ Herziening van de verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming en de wetgevingsvoorstellen uit hoofde van de "new deal" voor de consument.

³⁰ Richtlijn 2005/29/EG.

³¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pubs_en.htm

³² http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/other/2018%2012%2007_ES%202018_Consolidated%20Volume.pdf

model te consolideren als een van de meest efficiënte ter wereld, is in juli 2018 een **herzien wetgevingskader inzake afval**³³ van kracht geworden. Dit omvat:

- nieuwe ambitieuze, maar realistische recyclingpercentages³⁴;
- vereenvoudiging en harmonisatie van definities en berekeningsmethoden en een duidelijke wettelijke status van gerecycleerde materialen en bijproducten;
- betere regels en nieuwe verplichtingen voor gescheiden inzameling (bioafval, textiel en gevaarlijk huishoudelijk afval, bouw- en sloopafval);
- minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid;
- aangescherpte maatregelen voor afvalpreventie en afvalbeheer, met inbegrip van afval op zee, voedselverspilling en producten die kritieke grondstoffen bevatten.

De Commissie steunt de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de afvalwetgeving³⁵ om de kansen die de circulaire economie biedt, in de lidstaten die de grootste moeite hebben om hun recyclingdoelstellingen te halen, zichtbaarder en inzichtelijker te maken, en zij werkt daarbij met de lidstaten samen. Door aan deze landen gerichte bezoeken te brengen, die worden geleid door commissarissen, kunnen deskundigen uit verschillende lidstaten hun ervaringen delen en advies geven over hoe de doelstellingen van het afvalbeleid het beste kunnen worden gehaald.

De Commissie heeft de onderlinge verhouding tussen en relevantie van verschillende procedés voor energiewinning uit afval verduidelijkt³⁶ om te voorkomen dat waardevolle hulpbronnen onnodig verloren gaan door het storten en verbranden van afvalstoffen. Bovendien zijn de lidstaten aangemoedigd om vast te stellen welke terugwinningstechnologieën energie- en materiaalzuinig zijn, om economische instrumenten beter in te zetten en om beter te plannen om overcapaciteit voor afvalverbranding te voorkomen.

Het milieuverantwoord beheren van afval binnen en buiten de EU is essentieel om een meer circulaire economie te kunnen realiseren. Afvalbeheerders en douanebeambten hebben baat gehad bij de verduidelijking van het douanewetboek van de Unie³⁷ om gemakkelijker afvalstromen te kunnen vaststellen. Ook de verbeterde elektronische gegevensuitwisseling heeft bijgedragen tot een betere handhaving van de verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen³⁸. Tot slot hebben voorgestelde verplichtingen voor de gescheiden inzameling van afval van schepen die EU-havens aandoen, bijgedragen tot een beter afvalbeheer³⁹.

³³ PB L 150 van 14.6.2018, blz. 93, 100, 109 en 141: Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, Richtlijn 2000/53/EG betreffende autowrakken, Richtlijn 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA).

³⁴ Op grond van de herziene afvalstoffenwetgeving moet uiterlijk in 2030 70 % van alle verpakkingsafval en uiterlijk in 2035 65 % van het stedelijk afval worden gerecycleerd; gelijktijdig moet het storten van stedelijk afval tot 10 % worden teruggebracht. Aan Griekenland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Roemenië, Slowakije en Bulgarije is een verlenging van de termijn met vijf jaar verleend.

³⁵ Verslag inzake vroegtijdige waarschuwing, COM(2018) 656 final.

³⁶ COM(2017) 34 final, De rol van energiewinning uit afval in de circulaire economie.

³⁷ Verordening (EU) nr. 952/2013.

³⁸ Verordening (EU) nr. 1013/2006.

³⁹ COM(2018) 033 – 2018/012 (COD), Politiek akkoord gesloten op woensdag 12 december 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_nl.htm

2.4 De cirkel van teruggewonnen materialen rondmaken

Met de nieuwe **verordening betreffende meststoffen**⁴⁰, waarvoor thans de laatste stappen in de wetgevingsprocedure worden gezet, worden geharmoniseerde regels ingevoerd voor biologische meststoffen die vervaardigd zijn van secundaire grondstoffen, zoals agrarische bijproducten en teruggewonnen bioafval. De nieuwe verordening:

- zal belangrijke belemmeringen voor de markttoegang van duurzamere en circulaire producten aanzienlijk verminderen;
- omvat nieuwe beperkingen van gevaarlijke stoffen voor alle meststoffen, ook van onbewerkte grondstoffen, om het risico van materiaalcycli met een gevaarlijk hoog gehalte van bepaalde giftige elementen te verkleinen;
- omvat criteria voor de einde-afvalfase, om zo bij te dragen aan een goede werking van het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving en investeerders meer rechtszekerheid te bieden.

Een van de doelstellingen van het actieplan voor de circulaire economie is om het gebruik van secundaire grondstoffen te stimuleren. Daarvoor is inzicht vereist in de belangrijkste uitdagingen waarmee marktdeelnemers zich geconfronteerd zien, en is een sterke en goed werkende eengemaakte markt nodig⁴¹. Het informatiesysteem voor grondstoffen (Raw Materials Information System, RMIS)⁴² dat in 2017 werd gelanceerd, geeft informatie over de kennis waarover strategische industriële sectoren moeten beschikken. Daarbij ligt de nadruk op het toezicht op de recycling van relevante materialen en de beschikbaarheid van gegevens in belangrijke sectoren⁴³.

De mededeling over het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving⁴⁴ heeft een brede discussie teweeggebracht over de wijze waarop vier belangrijke struikelblokken die een veilig gebruik van secundaire grondstoffen in de weg staan, moeten worden aangepakt. Uit een voorlopige analyse van de resultaten van de raadpleging⁴⁵ blijkt dat belanghebbenden het eens zijn over het belang van de problemen die zijn vastgesteld. Er blijkt een breed draagvlak te bestaan voor: verbetering van de traceerbaarheid van stoffen en van informatiestromen; betere handhaving en gebruik van andere maatregelen om een gelijk speelveld te waarborgen voor marktdeelnemers van binnen en buiten de EU; verbeterde harmonisatie en wederzijdse erkenning van criteria voor de einde-afvalfase; steun voor het versterken van aspecten van de circulaire economie in instrumenten als de richtlijn betreffende ecologisch ontwerp. Bovendien zijn drie onderzoeken naar verschillende aspecten van het snijvlak gelanceerd, die in 2019 en begin 2020 meer informatie zullen opleveren.

Toegang tot informatie over de aanwezigheid en de samenstelling van gevaarlijke stoffen in afvalstromen is belangrijk voor het verbeteren van ontmantelings- en ontsmettingstechnieken, die de terugwinning van afvalstoffen vergemakkelijken. Het Europees Agentschap voor chemische stoffen is bezig met het opzetten van een databank om informatie te verzamelen over en de kennis te verbeteren van zorgwekkende stoffen in producten en in producten die

⁴⁰ COM(2016) 157, 2016/0084 (COD), Politiek akkoord gesloten op 12 december 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6161_en.htm

⁴¹ COM(2018) 772 final.

⁴² <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

⁴³ <http://rmis.jrc.ec.europa.eu/?page=contributions-of-h2020-projects-236032>

⁴⁴ COM(2018) 32 final.

⁴⁵ De openbare raadpleging is in oktober 2018 beëindigd. Er kwamen 460 reacties binnen. In 2019 zal er een samenvatting van de resultaten verschijnen.

afval worden. Bovendien wordt via het EU-platform Informatie voor recyclingbedrijven⁴⁶ informatie verzameld en gedeeld over de voorbereiding voor hergebruik en behandeling van nieuwe uitrusting die voor het eerst op de markt van de Unie wordt gebracht.

Informatie over de samenstelling van afval kan ook worden gebruikt om een efficiënte terugwinning van kritieke grondstoffen mogelijk te maken. In het verslag *Critical Raw Materials and the Circular Economy*⁴⁷ van de Commissie staan belangrijke maatregelen die nodig zijn om gebruik te kunnen maken van deze potentiële voordelen: verwijdering van essentiële onderdelen aan het einde van de levensduur, verbetering van het gegevensbeheer over mijnbouwafval en aantrekking van financiering. Dit verslag laat echter ook zien dat er op het gebied van recycling en waarborging van het behoud van kritieke grondstoffen voor Europa nog veel te verbeteren valt.

Om het vertrouwen in secundaire grondstoffen te helpen vergroten, hebben de Commissie en de Europese normalisatieorganisaties samen een normalisatieproces opgezet en als eerste stap een allesomvattende analyse van gerelateerde normalisatiewerkzaamheden gelanceerd. Daarnaast werken normalisatieorganisaties aan mogelijke normen voor hoogwaardige materiaalefficiënte recycling van kritieke grondstoffen uit afgedankte batterijen, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur en andere complexe producten aan het einde van hun levenscyclus.

Het actieplan is er ook op gericht de markt voor hergebruik van water een impuls te geven om waterschaarste in de hele EU het hoofd te bieden. De Commissie heeft specifieke wetgeving voorgesteld waarin minimumeisen voor hergebruikt water voor landbouwirrigatie worden vastgesteld⁴⁸. Bovendien zijn er methoden voor hergebruik van water opgenomen in waterplanning en -beheer⁴⁹ of in herziene referentiedocumenten voor beste beschikbare technieken.

2.5 Een systematische aanpak: de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie

De Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie⁵⁰ is het eerste EU-brede beleidskader met een **materiaalspecifieke levenscyclus**-benadering om circulair ontwerpen, gebruik, hergebruik en recycling te integreren in kunststofwaardeketens. Dit beleidskader werkt dan ook als een katalysator. De strategie omvat een duidelijke visie met gekwantificeerde doelstellingen op EU-niveau, zodat onder andere uiterlijk in 2030 alle kunststofverpakkingen die in de EU in de handel worden gebracht, herbruikbaar of recyclebaar zijn.

Ook omvat de strategie belangrijke maatregelen **die de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden** en samenwerking in de gehele waardeketen **mogelijk maken**. Zo heeft de oproep van de Commissie aan betrokkenen om vrijwillige toezeggingen te doen, de industrie ertoe aangezet serieus werk te maken van het gebruik van gerecycleerde kunststoffen in producten. Zoals echter blijkt uit het begeleidende document waarin deze toezeggingen worden beoordeeld⁵¹, moet er meer werk worden verzet om de doelstelling van de strategie dat er uiterlijk in 2025 ten minste 10 miljoen ton gerecycleerde kunststoffen in nieuwe

⁴⁶ <https://i4r-platform.eu/>

⁴⁷ SWD(2018) 36 final.

⁴⁸ COM(2018) 337 final – 2018/0169 (COD).

⁴⁹ http://ec.europa.eu/environment/water/pdf/Guidelines_on_water_reuse.pdf

⁵⁰ COM(2018) 28 final.

⁵¹ SWD(2019) 92.

producten moet worden gebruikt, te kunnen behalen. Hoewel toezeggingen van leveranciers van gerecycleerde kunststoffen, mits volgens verwachting geleverd, aan deze doelstelling tegemoetkomen, zal de vraag naar gerecycleerde kunststoffen op basis van toezeggingen van de industrie in 2025 jaarlijks ongeveer 6,2 miljoen ton belopen. De onlangs opgerichte alliantie voor een circulaire kunststofeconomie (Circular Plastics Alliance)⁵² zal voor ondernemingen vervolgstappen mogelijk maken om dit verschil te ondervangen en te helpen de voornoemde doelstelling te realiseren in overeenstemming met de strategiedoelstelling om de kwaliteit en de rendabiliteit van de kunststofrecyclage in Europa te verbeteren.

Om kunststofrecycling van een hogere kwaliteit te realiseren, waren er al belangrijke mijlpalen behaald. Daartoe behoren de nieuwe recyclingdoelstelling voor kunststofverpakkingen van 55 % in 2030, verplichtingen voor gescheiden inzameling en verbeteringen van de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. De laatstgenoemde regelingen moeten het gemakkelijker maken om al bij het ontwerp rekening te houden met recycleerbaarheid door "eco-modulatie" van de bijdragen van producenten. Toekomstige verbeteringen zullen voortkomen uit de herziening van de essentiële eisen voor verpakkingsmateriaal, die gepland is voor het einde van 2020.

De strategie moet **synergie creëren tussen economische doelstellingen en milieudoelstellingen**. Bewijs van mogelijke gezondheids- en milieurisico's van microplasticvervuiling rechtvaardigt een beperking van het gebruik van opzettelijk toegevoegd microplastic en het vergaren van kennis over meting en etikettering in het geval dat microplastics onopzettelijk vrijkomen. De Commissie zal ook een kader voor de biologische afbreekbaarheid van kunststoffen ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling en het gebruik van deze kunststofproducten alleen wordt aangemoedigd als dat gunstig is voor het milieu en het geen gevolgen heeft voor systemen voor afvalbeheer of voor de voedselveiligheid. Tot de maatregelen daarvoor behoort informatieverschaffing over hoe met deze producten moet worden omgegaan aan het einde van hun levensduur (bv. markering van thuis composteerbare kunststofdraagtassen). Verdere beleidssynergieën, in het bijzonder in combinatie met onderzoeksbehoeften, komen ook aan de orde in het recentelijk bekendgemaakte verslag over een circulaire economie van kunststoffen⁵³.

De strategie **jaagt veranderingen aan tot voorbij de Europese grenzen**. Voortbouwend op exemplarische maatregelen, in het bijzonder op het gebied van kunststofproducten voor eenmalig gebruik, kon dankzij de voortrekkersrol van de EU in bilaterale en multilaterale fora de vaart worden gehouden in de agenda voor kunststoffen, zoals blijkt uit initiatieven als het Global Plastics Platform met het Milieuprogramma van de Verenigde Naties en binnenkort het International Partnership on Plastic Waste in het kader van het Verdrag van Bazel. Tegelijkertijd steunt de EU ontwikkelingslanden in hun streven om plasticvervuiling het hoofd te bieden.

Door de regels voor **kunststofproducten voor eenmalig gebruik** en vistuig⁵⁴, waarmee de tien meest gevonden voorwerpen op stranden in de EU worden aangepakt, **havenontvangstvoorzieningen** en de voorstellen van de Commissie voor **visserijcontroles**⁵⁵ loopt de EU voorop in de mondiale strijd tegen afval op zee, een van de grootste zorgen van

⁵² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6728_en.htm

⁵³ https://ec.europa.eu/info/publications/circular-economy-plastics-insights-research-and-innovation-inform-policy-and-funding-decisions_en.

⁵⁴ COM(2018) 340 final - 2018/0172 (COD), Voorlopig politiek akkoord gesloten op woensdag 19 december 2018: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6867_nl.htm

⁵⁵ COM(2018) 368 final - 2018/0193 (COD).

EU-burgers als het gaat om plasticvervuiling. Deze regels bieden ondernemingen uit de EU kansen om op basis van consumentengedrag en beschikbare alternatieven producten, materialen, technologieën en bedrijfsmodellen te innoveren.

Deze reeks gerichte maatregelen, waarvoor thans de laatste stappen in de wetgevingsprocedure worden gezet, omvatten:

- een verbod op kunststofproducten voor eenmalig gebruik⁵⁶ en op kunststofproducten die onder invloed van zuurstof kunnen worden afgebroken;
- maatregelen voor het terugdringen van het gebruik van voedselverpakkingen en drinkbekers van plastic en specifieke markering en etikettering van bepaalde producten⁵⁷;
- een doelstelling om vanaf 2030 30 % van de gerecycleerde kunststoffen in drankflessen te verwerken en vanaf 2025 25 % voor petflessen te bestemmen en een doelstelling om 90 % van de plastic flessen uiterlijk in 2029 gescheiden in te zamelen en ontwerpeisen te stellen aan de methode waarop doppen op flessen worden bevestigd;
- regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die de kosten dekken om afval op te ruimen, voor producten als sigarettenfilters en vistuig;
- maatregelen die gericht zijn op het terugdringen van plastic afval van schepen, zoals het vaststellen van een vast tarief voor afval van schepen;
- verbeterde rapportageverplichtingen voor verloren vistuig en verplichtingen voor de markering en controle van vistuig voor de recreatievisserij.

3 DE TRANSITIE VERSNELLEN

3.1 Innovatie en investeringen

Om de transitie naar een circulaire economie sneller te laten verlopen, moeten investeringen⁵⁸ in innovatie worden gedaan en is steun voor een aanpassing van de industriële basis nodig. Voor de periode 2016-2020 heeft de Commissie haar inspanningen in beide richtingen vergroot door **in totaal meer dan 10 miljard EUR** aan overheidsfinanciering voor de transitie te bestemmen. Dit omvat:

- tot en met 2018 1,4 miljard EUR van Horizon 2020 (voor gebieden zoals duurzame procesindustrieën, afval- en hulpbronnenbeheer, gesloten productiesystemen of de circulaire bio-economie), waarvan 350 miljoen EUR bedoeld is om van kunststof een circulaire grondstof te maken. De Commissie heeft een inventaris bekendgemaakt⁵⁹ van de projecten die belangrijk zijn voor de circulaire economie en tussen 2016 en 2018 uit hoofde van H2020 financiering hebben ontvangen;
- ten minste 7,1 miljard EUR op grond van het cohesiebeleid (1,8 miljard EUR voor de toepassing van eco-innovatieve technologieën door kmo's en 5,3 miljard EUR ter ondersteuning van de uitvoering van de EU-afvalstoffenwetgeving); bovendien is er veel steun beschikbaar via slimme specialisatie voor marktgerichte innovatie en introductie;

⁵⁶ Plastic bestek, borden, roerstaafjes, ballonstokjes, rietjes, voedselverpakkingen en dranken, drinkbekers van polystyrenschuim, plastic wattenstaafjes.

⁵⁷ Sanitaire artikelen, vochtige doekjes, drinkbekers en tabaksproducten met filters.

⁵⁸ Volgens het rapport *Achieving Growth Within*, (SYSTEMIQ in samenwerking met de Ellen MacArthur Foundation) bedraagt de geraamde investeringskloof in 2025 320 miljard EUR.

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=output&pubs=thematic>

- 2,1 miljard EUR via financieringen zoals het Europees Fonds voor strategische investeringen en InnovFin;
- ten minste 100 miljoen EUR aan investeringen via LIFE voor meer dan 80 projecten die een bijdrage leveren aan een circulaire economie.

Om verdere investeringen te stimuleren, is het ondersteuningsplatform voor financiering op het gebied van de circulaire economie met aanbevelingen gekomen⁶⁰ om projecten die betrekking hebben op de circulaire economie, financieel aantrekkelijker te maken, financieringsactiviteiten te coördineren en goede praktijken te delen⁶¹. Het platform werkt samen met de Europese Investeringsbank aan het verstrekken van financiële steun en synergieën met het actieplan voor de financiering van duurzame groei⁶².

Behalve de financiering van de transitie heeft de Commissie door middel van twee in 2016 gelanceerde Innovation Deals-proefprojecten⁶³ ook belemmerende regelgeving aangepakt die circulaire innovatie in de weg staat. Vanwege de ervaringen die met deze twee proefprojecten zijn opgedaan, wil de Commissie deze aanpak nu ook in andere sectoren uitproberen.

Circulariteit moet in de programmeringsperiode 2021-2027 een pijler van het cohesiebeleid blijven. Het voorstel van de Commissie voor een nieuw Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en een Cohesiefonds⁶⁴ stelt de circulaire economie centraal in de inspanningen van de EU om Europa groener en slimmer te maken en sluit investeringen in stortplaatsen en installaties voor de behandeling van restafval uit, in overeenstemming met de afvalhiërarchie.

3.2 Sterke betrokkenheid van belanghebbenden

De transitie staat of valt bij de betrokkenheid van belanghebbenden. De systematische aanpak van het actieplan heeft overheden, economische spelers en het maatschappelijk middenveld een kader gegeven dat kan worden overgenomen om samenwerkingen in verschillende sectoren en waardeketens te bevorderen.

EU-maatregelen zijn een inspiratie geweest voor nationale debatten over de circulaire economie. Een meerderheid van de lidstaten heeft een eigen strategie voor de transitie naar een circulaire economie ingevoerd of staat op het punt dit te doen. Deze kaders worden vaak op regionaal en lokaal niveau doorgevoerd en brengen de circulaire economie dicht bij de burger en het bedrijfsleven. De rol die de Commissie speelt bij de bevordering van deze systematische aanpak, en haar inzet om het onderwerp van de circulaire economie op Europese en internationale agenda's te plaatsen, werd ook erkend tijdens het Economisch Wereldforum 2019, waar de Commissie de Circulars Award⁶⁵ in de categorie publieke organisaties in ontvangst mocht nemen.

Het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie brengt talloze netwerken en initiatieven op het gebied van de circulaire economie samen. Het fungeert als een aanjager

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/accelerating-transition-circular-economy_en

⁶¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3517&Lang=NL>

⁶² COM(2018) 97 final.

⁶³ De twee "deals" betroffen anaerobemembraantechnologie voor het hergebruik van afvalwater in de landbouw en het hergebruik van aandrijfaccu's aan het einde van hun levensduur als vast energieopslagmedium. https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/law-and-regulations/innovation-friendly-legislation/identifying-barriers_en

⁶⁴ COM(2018)372 final – 2018/0197 (COD).

⁶⁵ <https://thecirculars.org/our-finalists>

van beste praktijken uit de publieke en particuliere sector. In het eerste jaar waarin het platform actief was⁶⁶, heeft het meer dan 300 voorbeelden van beste praktijken, strategieën en verslagen vergaard en verspreid.

Belanghebbenden jagen de transitie in verschillende sectoren aan. Zo hebben inspanningen van de industrie geleid tot de invoering van de EU Construction and Demolition Waste Protocol and Guidelines⁶⁷ (protocol en richtlijnen voor bouw- en sloopafval) met als uiteindelijk doel dat het vertrouwen in het afvalbeheerproces en de kwaliteit van gerecycleerde materialen in de sector toeneemt. Bovendien hebben ondernemingen zich toegelegd op een verbetering van de hulpbronprestatie van gebouwen en testen zij Level(s)⁶⁸, het eerste kader van indicatoren voor de meting van duurzaamheid in de sector, in meer dan 130 projecten in heel Europa.

Evenzo werken belangrijke spelers uit de publieke en particuliere sector in de gehele voedselwaardeketen samen in het EU-platform inzake voedselverlies en -verspilling om op EU-niveau sneller vooruitgang te boeken met het doel van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen om uiterlijk in 2030 de voedselverspilling per hoofd van de bevolking te halveren. Dankzij dit platform heeft de Commissie belangrijke stappen kunnen zetten bij de uitvoering van maatregelen om voedselverspilling te voorkomen, waaronder richtsnoeren om voedseldonaties makkelijker te maken, de ontwikkeling van methoden om voedselverspilling te meten en de verbetering van datummarkeringsmethoden.

Ook brengen belanghebbenden de transitie over de Europese grenzen naar buiten. Europese ondernemingen doen regelmatig mee aan gezamenlijke missies op het gebied van circulaire economie⁶⁹. Zo versterken zij de banden tussen Europese instellingen, ngo's, ondernemingen en relevante belanghebbenden in derde landen.

4 OPENSTAANDE UITDAGINGEN

De circulaire economie is een niet meer weg te denken wereldwijde megatrend. Toch is er nog veel nodig om er op EU-niveau en wereldwijd nog een tandje bij te zetten, de cirkel volledig rond te maken en de concurrentievoordelen van de circulaire economie voor ondernemingen in de EU te kunnen benutten. De interactie met belanghebbenden laat zien dat gebieden die niet onder het actieplan vallen, kunnen worden onderzocht om de circulaire agenda te voltooien.

Wil de EU haar voortrekkersrol, wat betreft het ontwerpen en produceren van circulaire producten en diensten, behouden en consumenten beter in staat stellen een duurzamere levensstijl aan te nemen, dan zijn er nieuwe maatregelen nodig. Zoals geopperd in de discussienota Naar een duurzaam Europa in 2030⁷⁰ moet de circulaire economie tot ruggengraat van de industriestrategie van de EU worden gemaakt om zo circulariteit mogelijk te maken op nieuwe gebieden en in nieuwe sectoren, moeten producten standaard aan een levenscyclusbeoordeling worden onderworpen en moet het kader voor ecologisch ontwerp zoveel mogelijk worden verbreed. Als de EU ten volle de vruchten wil plukken van een transitie naar een circulaire economie, moeten de werkzaamheden die zijn begonnen voor

⁶⁶ https://circulareconomy.europa.eu/platform/sites/default/files/ecesp_annual_report_2018.pdf

⁶⁷ https://ec.europa.eu/growth/content/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-0_en

⁶⁸ <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

⁶⁹ Missies op het gebied van circulaire economie in Chili en China (2016), Zuid-Afrika en Colombia (2017), Japan en Indonesië en India (2018).

⁷⁰ COM(2019) 22 final.

chemische stoffen, een niet-toxisch milieu, milieukeuren en eco-innovatie, kritieke grondstoffen en meststoffen, worden versneld. Evenzo moeten consumenten in staat worden gesteld gefundeerde keuzen te maken en moet de publieke sector zich sterker inzetten door middel van duurzame overheidsopdrachten.

Met hulp van de Commissie moeten de lidstaten – in het bijzonder in regio's die het risico lopen de recyclingdoelstellingen voor 2020 niet te halen of met specifieke problemen te worden geconfronteerd⁷¹ – en ondernemingen hun inspanningen opvoeren om de herziene afvalstoffenwetgeving uit te voeren en markten voor secundaire grondstoffen te ontwikkelen. Zo moet ervoor worden gezorgd dat materialen die terugvloeien in de economie, kostenefficiënt zijn en veilig voor mens en milieu.

De EU moet ook onderzoek, innovatie en investeringen in de belangrijkste sectoren, zoals vastgesteld⁷² in het actieplan, blijven steunen. Voortbouwend op het voorbeeld van de Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie, kunnen ook vele andere sectoren met een grote impact op het milieu die goed circulair zouden kunnen werken, zoals de IT-sector, de elektronicasector, de vervoerssector, de bouwsector, de mijnbouwsector, de meubelsector, de levensmiddelen- en drankensector of de textielsector, baat hebben bij een vergelijkbare holistische benadering om circulair te worden. Tot op heden zijn in geen van deze sectoren de mogelijkheden van de eengemaakte markt van de EU ten volle benut⁷³.

Verdere stappen naar het circulaire gebruik van biologische hulpbronnen met respect voor de ecologische randvoorwaarden en een bijdrage aan het voorkómen van verder biodiversiteitsverlies, zijn de invoering van de onlangs aangepaste strategie voor de bio-economie⁷⁴ en het herziene kader voor hernieuwbare energie⁷⁵.

Zoals vermeld in de strategische langetermijnvisie voor een bloeiende, moderne, concurrerende en klimaatneutrale economie in 2050⁷⁶, moeten de transitie naar een circulaire economie en een klimaatneutrale economie gelijktijdig worden nagestreefd op basis van een sterke industriële ambitie om EU-ondernemingen op deze gebieden het pioniersvoordeel te geven⁷⁷. Nieuwe circulaire bedrijfsmodellen, recycling, energie- en materiaalefficiëntie en nieuwe consumptiepatronen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de terugdringing van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. De bevordering van deze gemeenschappelijke aanpak bij bedrijven – ook kmo's – en gemeenschappen kan tegelijkertijd tot een verlaging van de productiekosten leiden en bijdragen aan nieuwe vormen van zakelijke samenwerking, zoals industriële symbiose. Bovendien zijn circulariteit en duurzaamheid in de winning, het gebruik en de bewerking van grondstoffen (met name kritieke grondstoffen) belangrijk om de vereiste zekerheid van leveringen, een gelijk speelveld met industriële concurrenten en de mondiale voortrekkersrol van de EU op het gebied van de productie van sleuteltechnologieën en koolstofarme technologieën te garanderen.

⁷¹ Om de ontwikkeling van de circulaire economie te versnellen, moet er ook extra aandacht worden geschonken aan regio's met specifieke kenmerken die voor grote uitdagingen zorgen op het gebied van milieu en hulpbronnen, bijvoorbeeld afvalbeheer, zoals eilanden of ultraperifere regio's van de EU.

⁷² Kunststoffen, voedselverspilling, kritieke grondstoffen, bouw en sloop en biomassa en biogebaseerde producten.

⁷³ COM(2018) 772 final.

⁷⁴ COM(2018) 673 final.

⁷⁵ PB L 328 van 21.12.2018, blz. 82, Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.

⁷⁶ COM(2018) 773 final.

⁷⁷ COM(2017) 479 final, Investeren in een slimme, innovatieve en duurzame industrie — Een hernieuwde strategie voor het industriebeleid van de EU.

Kunstmatige intelligentie en digitalisering⁷⁸ bieden de mogelijkheid het gebruik van energie en hulpbronnen te optimaliseren en informatie beschikbaar te stellen om circulaire bedrijfsmodellen en verantwoorde consumptiekeuzen te ondersteunen. Een circulaire digitale economie moet evenwel een positief netto-effect voor hulpbronnen hebben en wezenlijke uitdagingen aanpakken, waaronder het risico dat niet-duurzame consumptiepatronen worden bevorderd, de duurzaamheid van slimme producten wordt verkort en de veiligheid van gevoelige bedrijfsgegevens in gevaar wordt gebracht.

Bovenal versterkt de circulaire economie de sociale en territoriale samenhang en een evenwichtige verdeling van werk waarbij aan de gezondheids- en veiligheidsnormen wordt voldaan, waardoor een eerlijke en duurzame groei mogelijk is.

5 CONCLUSIES

De uitvoering van het actieplan voor de circulaire economie heeft de transitie naar een circulaire economie in Europa versneld. Tegelijkertijd kan een sterkere gemeenschappelijke visie op de circulaire economie verdere inspanningen om de industriële basis van de EU te moderniseren, zodat zij wereldwijd concurrerend blijft, en het natuurlijk kapitaal van de EU te behouden en te herstellen, alleen maar versterken.

Deze elementen en het welslagen van de maatregelen uit dit actieplan zoals beschreven in dit verslag, kunnen bijdragen aan en als richtsnoer dienen voor de toekomstige werkzaamheden van de Europese instellingen, de lidstaten, ondernemingen en sociale partners.

⁷⁸ COM(2015) 192 final, Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa.