



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Yasemin Cegerek

Memo rapporteurschap Circulaire Economie

E y.cegerek@tweedekamer.nl

aan vaste kamercommissie I&M
in afschrift aan vaste kamercommissie Europese Zaken
vaste kamercommissie Economische Zaken
vaste kamercommissie Wonen en Rijksdienst

datum 14 januari 2016
onderwerp Behandelvoorstel EU-voorstel Actieplan Circulaire Economie

te betrekken bij Procedurevergadering I&M d.d. 20 januari 2016

Aanleiding

- Op woensdag 2 december 2015 heeft de Europese Commissie (EC) een beleidspakket met een actieplan uitgebracht om de circulaire economie in de EU te stimuleren.
- Het pakket bestaat uit een overkoepelende, niet-wetgevende mededeling met een actieplan waarin een reeks van acties voor de komende jaren worden aangekondigd. Sommige van deze acties liggen op de beleidsterreinen van Economische Zaken (EZ) en Wonen & Rijksdienst (W&R).
- Samen met de mededeling is ook een aantal wetgevingsvoorstellen uitgekomen voor de aanscherping van de huidige EU-afvalregelgeving en recycling doelstellingen.
- De commissie I&M heeft het pakket als prioritair EU-dossier aangemerkt en daarbij het voornemen aangekondigd om er een behandelvoorbehoud bij te plaatsen. Doel hiervan is in een vroeg stadium met de verantwoordelijke bewindspersoon de Nederlandse inzet in de Brusselse onderhandelingen te bespreken en afspraken te maken over de wijze waarop het kabinet de Kamer informeert over de voortgang in de onderhandelingen.
- In de procedurevergadering van woensdag 9 december 2015 heeft de commissie I&M besloten het EU-voorstel voor een eerste bespreking te agenderen voor het AO Circulaire economie d.d. 17 december 2015.
- Uit hoofde van mijn rol als rapporteur Circulaire Economie, doe ik u hieronder een voorstel voor de vervolgbehandeling van het pakket.

Advies

U wordt in overweging gegeven om:

- Conform de eerdere aankondiging van de commissie I&M, **formeel te besluiten een behandelvoorbehoud bij het EU-pakket Circulaire Economie te plaatsen** en het ministerie van I&M hierover te informeren. Totdat een AO heeft plaatsgevonden waar de Nederlandse inzet is besproken en, desgewenst, afspraken zijn gemaakt over de informatie voorziening aan de Kamer, mag het Nederlandse kabinet geen onomkeerbare stappen in de Brusselse onderhandelingen zetten;



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

- De binnenkort te ontvangen BNC-fiches met het **kabinetsstandpunt over het EU-pakket** te agenderen voor het AO Milieuraad d.d. 18 februari en, indien u besluit een behandelvoorbehoud te plaatsen, dat AO tevens aan te grijpen om, desgewenst, **informatie-afspraken** met staatssecretaris Dijkema van I&M te maken over de wijze waarop het kabinet de Kamer op de hoogte zal houden over het verloop van de EU-onderhandelingen;
- Deel te nemen aan de **interparlementaire conferentie die de Eerste en Tweede op zondag 3 en maandag 4 april 2016** organiseren over Energie met bijzondere aandacht voor Circulaire Economie. Doelgroep van de conferentie zijn nationale parlementsleden uit de EU-hoofdsteden en leden van het Europees Parlement (EP). Maandagmiddag 4 april wordt een aparte deelsessie aan het onderwerp circulaire economie gewijd;

Verder vindt in het kader van het Nederlands EU-Voorzitterschap op maandag 25 januari een **EU-stakeholdersbijeenkomst Circulaire Economie** in Rotterdam plaats. Tot maandag 18 januari 2016 loopt een inventarisatieprocedure waarin u uw interesse kenbaar kunt maken voor het drietal deelnemersplaatsen dat het ministerie I&M voor de Kamer heeft gereserveerd.

Toelichting

EU-voorstel Actieplan Circulaire economie

Op woensdag 2 december 2015 heeft de EC een beleidspakket met een actieplan uitgebracht om de circulaire economie in de EU te stimuleren. Het pakket werd eind 2014 aangekondigd nadat de pas aangetreden EC onder leiding van Juncker had besloten het eerder dat jaar gepubliceerde pakket (d.d. 2 juli 2014) van de vorige EC terug te trekken. De EC liet weten zelf met een ambitieuzer voorstel te komen dat meer aandacht zou besteden aan alle fasen in de levenscyclus van producten en een sterkere link zou leggen met de Groei- en Banenstrategie maar ook de investeringsagenda. Verder zou het pakket volgens de nieuwe EC ook beter uitvoerbaar moeten zijn en tot minder onnodige regeldruk moeten leiden ('Betere regelgeving').

Bij de totstandkoming van het nieuwe pakket zijn diverse Directoraten-Generaal van de EC betrokken geweest. Naast het Directoraat-Generaal Milieu, was een belangrijke trekkersrol weggelegd voor het Directoraat-Generaal Groei en ook het Directoraat-Generaal Innovatie speelde een rol. Uiteindelijk werd het pakket op woensdag 2 december jl. door eerste vicepresident Timmermans en vicepresident Katainen (Banen, Groei, Investing en Concurrentie) in een persconferentie toegelicht en later die dag in het Europees Parlement (EP) gepresenteerd.

Het pakket bestaat uit de volgende zes onderdelen:

1. Niet-wetgevend: [Mededeling Actieplan Circulaire Economie: COM\(2015\) 614 \(2\)](#)



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

2. Niet-wetgevend: [Bijlage met Actieplan Circulaire Economie](#)
3. Wetgevend: [Richtlijnvoorstel voor wijziging kaderrichtlijn afval COM \(2015\) 595](#)
4. Wetgevend: [Richtlijnvoorstel voor wijziging richtlijn storten afvalstoffen COM \(2015\) 594](#)
5. Wetgevend: [Richtlijnvoorstel voor wijziging richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval COM \(2015\) 596](#)
6. Wetgevend: [Richtlijnvoorstel voor wijziging richtlijnen autowrakken, batterijen en elektronische apparatuur COM \(2015\) 593](#)

In de overkoepelende Mededeling en het bijbehorende actieplan zet de EC alle initiatieven op een rij die de komende jaren zullen worden uitgewerkt. Het betreft een breed pakket van maatregelen gericht op het behoud van de waarde van grondstoffen in de gehele levenscyclus van producten. De EC benoemt daarbij ook specifieke acties voor bepaalde bedrijfstakken. Voor de financiering van de diverse acties en het losmaken van investeringen in de transitie naar een circulaire economie, kondigt de EC aan binnen Horizon 2020 (het EU R&D programma) 650 miljoen euro financiële steun uit te trekken voor een grootschalig initiatief "Industrie 2020 in de circulaire economie". Verder wijst de EC op de beschikbaarheid van 5,5 miljard euro binnen de structuurfondsen voor afvalbeheer.

In de bijlage bij deze notitie treft u het Actieplan (Engelstalige versie) met een overzicht van alle door de EC aangekondigde initiatieven. Enkele daarvan zijn:

- Productie:
 - o ontwerp (onder meer de uitbreiding van de Eco-design richtlijn met aspecten van circulaire economie)
 - o productieprocessen
- Consumptie:
 - o beter informatie aan en bescherming van consumenten: handhaving consumentenrecht, herziening Ecolabels
 - o stimuleren van betere integratie circulaire economie in groen overheidsaankopen
- Afval:
 - o aanscherping en verduidelijking bestaande EU-regelgeving
 - o de belangrijkste onderdelen uit de hierboven genoemde wijzigingsvoorstellen voor bestaande richtlijnen zijn onder andere:
 - een gemeenschappelijk streefdoelstelling voor de EU van 65 % recycling van stedelijk afval in 2030;
 - een gemeenschappelijk streefdoel voor de EU van 75 % recycling van verpakkingsafval in 2030;
 - een verplichte doelstelling om de hoeveelheid gestort afval tegen 2030 te beperken tot maximaal 10 % van al het afval;
 - een verbod op het storten van gescheiden ingezameld afval;



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

- de bevordering van economische instrumenten om het storten van afval te ontmoedigen;
 - vereenvoudigde en verbeterde definities en geharmoniseerde berekeningsmethoden voor recycling percentages in de hele EU;
 - concrete maatregelen voor het bevorderen van hergebruik en het stimuleren van industriële symbiose — door het bijproduct van een industrie om te vormen tot de grondstof van een andere industrie;
 - economische stimulansen voor producenten om groenere producten op de markt te brengen en regelingen voor terugwinning en recycling te ondersteunen (bv. voor verpakkingen, batterijen, elektrische en elektronische apparaten, voertuigen).
- Markt voor secundaire grondstoffen:
 - ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden voor secundaire grondstoffen (in het bijzonder voor plastic) en verbetering van 'einde afval'-regels
 - herziening van de meststoffenverordening
 - maatregelen gericht op bevorderen van hergebruik van gezuiverd afvalwater
- Prioritaire gebieden:
 - Kunststoffen: strategie voor plastic; aanscherping van recycling doelstellingen voor plastic verpakkingen (zie richtlijnvoorstel)
 - Voedselverspilling: gemeenschappelijke EU-methode voor meting en indicatoren; verduidelijking EU-wetgeving; vergemakkelijken van doneren en gebruik van voormalige voedingsmiddelen aan en in de diervoederproductie
 - Kritieke grondstoffen: EC komt met aanvullende maatregelen
 - Bouw en sloop
 - Biomassa: richtlijnvoorstel voor wijziging afvalstoffen bevat een streefdoel voor recycling van houten verpakkingsmateriaal en een bepaling voor de gescheiden inzameling van organisch afval
- Innovatie:
 - 650 miljoen euro voor het initiatief "Industrie 2020 in de circulaire economie" binnen Horizon 2020
 - Proefproject "innovatiedeals" (naar voorbeeld van de Nederlandse Green Deals) om belemmeringen in de regelgeving voor vernieuwers op te sporen en weg te nemen
 - Gerichte voorlichtingsactiviteiten om stakeholders te helpen verschillende bronnen van EU-financiering aan te boren, waaronder de cohesie- en structuurfondsen

Voor het persbericht over de voorstellen: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_nl.htm



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

Kabinetsstandpunt

De BNC-fiches met de positie van het kabinet ten aanzien van de verschillende onderdelen van het pakket worden in de loop van januari verwacht. Aangezien Nederland tot de EU koplopers behoort op gebied van afvalverwerking- en recycling, streeft Nederland doorgaans voor een ambitieus beleid op EU-niveau, samen met landen zoals België, Denemarken, Duitsland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Behandeling Brussel

Zoals in de [brief aan de Kamer d.d. 14 december](#) valt te lezen, vormt het onderwerp circulaire economie één van de prioriteiten op I&M gebied tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap. De Nederlandse ministeries van I&M en EZ organiseren een aantal extra activiteiten op dit dossier. Zo vindt op maandag 25 en 26 januari in Rotterdam een EU-stakeholdersbijeenkomst plaats waar ook Kamerleden voor zijn uitgenodigd. Later dit jaar, op 5 april, volgt een bijeenkomst op hoog ambtelijk niveau in Amsterdam over circulaire economie in samenhang met betere regelgeving.

Behandeling Raad

Het EU-pakket zal in zowel de Concurrentiekrachtraad (29 februari 2016) als de Milieuraad (4 maart en 20 juni 2016) worden besproken. Bedoeling is dat tijdens de Milieuraad van 20 juni Raadsconclusies over de (niet-wetgevende) Mededeling met het actieplan worden aangenomen.

- Concurrentiekrachtraad 29 februari : gedachtewisseling
- Milieuraad 4 maart : beleidsdebat
- Milieuraad 20 juni : aanname Raadsconclusies

Ook wat betreft de voorstellen tot wijziging van de bestaande EU-afvalregelgeving wil Nederland goede vooruitgang boeken. De behandeling daarvan loopt volgens de zogenoemde gewone wetgevingsprocedure. Dit betekent dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid een standpunt inneemt én dat het Europees Parlement (EP) medebeslissingsrecht heeft. Volgens deze procedure zullen de Raad (in dit geval de Milieuraad) en het EP dus samen overstemming moeten bereiken, wil er Europese wet- of regelgeving tot stand komen. Hiervoor kunnen zo nodig verschillende onderhandelingsrondes ('lezingen') plaatsvinden. De onderhandelingen hierover zullen dus niet tijdens het Nederlands voorzitterschap worden afgerond en worden onder Slowaaks Voorzitterschap (2^e helft 2016) voortgezet en naar verwachting onder Maltees Voorzitterschap worden afgerond.

Europees Parlement

In het EP is op 22 december 2015 het Lid Simone Bonafè (IT, S&D) van ENVI commissie aangewezen als de rapporteur voor de voorstellen tot wijziging van de afvalregelgeving. Zij heeft de taak om een EP-standpunt tot stand te brengen en zal in een later stadium met de Raad en de Europese Commissie de onderhandelingen



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

voeren. Bonafè had deze rol ook in 2014 toebedeeld gekregen voor het pakket van de vorige Europese Commissie.

Eerste reacties stakeholders

De publicatie van het EU-pakket leidde tot veel reacties, ondermeer via Twitter.

Milieuorganisaties (waaronder het [European Environmental Bureau](#) en [Friends of the Earth](#)) reageerden kritisch en spraken van een 'verloren jaar'. (Zie onder meer: <https://euobserver.com/environment/131350>). In hun optiek is de EC haar belofte van een ambitieuzer pakket niet nagekomen. Hun teleurstelling had in het bijzonder te maken met de afgezwakte recycling doelstelling voor onder meer huishoudelijk afval naar 65% in 2030. In het EU-pakket uit 2014 lag die doelstelling nog op 70%. Verder ging het eerdere voorstel ook nog uit van 0 procent te sorteren afval, in tegenstelling tot de doelstelling van 10% in het huidige voorstel.

De reacties uit het bedrijfsleven waren overwegend positief. Wat de koplopers uit de recycling industrie betreft had het pakket echter ambitieuzer gekund.

In aanloop naar het AO circulaire economie d.d. 17 december 2015 stuurd verschillende Nederlandse stakeholders hun reactie op het EU-pakket naar de commissie I&M, waaronder:

- VNO-NCW: <http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=db7453b5-e432-4cab-b027-9ec326794deb>
- De Groene Zaak, MVO Nederland, Natuur&Milieu en Circle Economy: <http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=56532d18-2b2f-4a24-8da3-07ccf7bd5378&zaak=d20ed3cd-548b-4868-bb15-6fd0a5c0ec8f>
- Tata Steel: <http://parlisweb/parlis/document.aspx?id=03f7b8ab-a99a-417c-a82e-014ca761e407&zaak=eabc561c-2ec3-4e1d-ac3f-9564819d5731>

Tijdpad

<u>2 december 2015</u>	: publicatie EU-voorstel Actieplan Circulaire Economie
<u>17 december 2015</u>	: AO circulaire economie: eerste bespreking
<u>20 januari 2016</u>	: besluit procedurevergadering I&M vervolgbehandeling EU-pakket
<u>25/26 januari 2016</u>	: EU-stakeholdersbijeenkomst Circulaire Economie in Rotterdam (georganiseerd door Ministeries I&M, EZ en Europese Commissie)



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

- 29 februari 2016 : gedachtewisseling Concurrentiekrachtraad
- 4 maart 2016 : beleidsdebat Milieuraad
- 3-4 april 2016 : interparlementaire EU-conferentie Energie, met aandacht voor circulaire economie, Den Haag (georganiseerd door Eerste en Tweede Kamer)
- 14 juni 2016 : AO Milieuraad
- 20 juni 2016 : aanname Raadsconclusie in Milieuraad



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

BIJLAGE: Actieplan circulaire economie

The measures presented in this action plan will all need to be taken forward in line with the better regulation principles, including where appropriate an impact assessment.

Actions	Timetable
Production	
Emphasis on circular economy aspects in future product requirements under the Ecodesign directive .	2016 onwards
Ecodesign work plan 2015-2017 and request to European standardisation organisations to develop standards on material efficiency for setting future Ecodesign requirements on durability, reparability and recyclability of products.	December 2015
Proposal for an implementing regulation on televisions and displays	End 2015 or beginning 2016
Examine options and actions for a more coherent policy framework of the different strands of work of EU product policy in their contribution to the circular economy	2018
Include guidance on circular economy into Best Available Techniques reference documents (BREFs) for several industrial sectors	2016 onwards
Guidance and promotion of best practices in the mining waste management plans	2018
Establishing an open, pan-European network of technological infrastructures for SMEs to integrate advanced manufacturing technologies into their production processes	2016
Examine how to improve the efficiency and uptake of the EU Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) and the pilot programme on environmental technology verification (ETV)	2017
Develop an improved knowledge base and support to SMEs for the substitution of hazardous substances of very high concern	2018

Consumption	
Better enforcement of existing guarantees on tangible products, accompanied by a reflection on improvements (upcoming Commission proposal for online sales of goods, and Fitness Check of consumer legislation)	2015-2017
Action on false green claims, including updated guidance on unfair commercial practices	2016
Analysis of the possibility to propose horizontal requirements on repair information provision in the context of Ecodesign	2018
REFIT of Ecolabel, to be followed by actions to enhance its effectiveness	2016
Assessment of the possibility of an independent testing programme on planned obsolescence	2018
Subject to evaluation of the current ongoing pilots, explore the possible uses of the Product Environmental Footprint to measure and communicate environmental information	2016 onwards
Action on Green Public Procurement: enhanced integration of circular economy requirements, support to higher uptake including through training schemes, reinforcing its use in Commission procurement and EU funds	2016 onwards



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

Waste management	
Revised legislative proposal on waste	Dec 2015
Improved cooperation with Member States for better implementation of EU waste legislation, and combat illicit shipment of end of life vehicles	2015 onwards
Stepping up enforcement of revised Waste Shipment regulation	2016 onwards
Promotion of industry-led voluntary certification of treatment facilities for key waste/recyclate streams	2018 onwards
Initiative on waste to energy in the framework of the Energy Union	2016
Identification and dissemination of good practices in waste collection systems	2016 onwards
Market for secondary raw materials	
Development of quality standards for secondary raw materials (in particular for plastics)	2016 onwards
Proposal for a revised fertilisers regulation	Early 2016
Proposed legislation setting minimum requirements for reused water for irrigation and groundwater recharge	2017
Promotion of safe and cost-effective water reuse, including guidance on the integration of water reuse in water planning and management, inclusion of best practices in relevant BREFs , and support to innovation (through the European Innovation Partnership and Horizon 2020) and investments	2016-2017
Analysis and policy options to address the interface between chemicals, products and waste legislation, including how to reduce the presence and improve the tracking of chemicals of concern in products	2017
Measures to facilitate waste shipment across the EU, including electronic data exchange (and possibly other measures)	2016 onwards
Further development of the EU raw materials information system	2016 onwards
Sectorial action	
Plastics	
Strategy on plastics in the circular economy	2017
Specific action to reduce marine litter implementing the 2030 Sustainable Development Goals	2015 onwards
Food waste	
Development of a common methodology and indicators to measure food waste	2016
Stakeholders platform to examine how to achieve SDGs goals on food waste, share best practice and evaluate progress	2016
Clarify relevant EU legislation related to waste, food and feed in order to facilitate food donation and utilisation of former foodstuffs for animal feed	2016
Explore options for more effective use and understanding of date marking on food	2017
Critical raw materials	
Report on critical raw materials and the circular economy	2017
Improve exchange of information between manufacturers and recyclers on electronic products	2016 onwards



betreft Behandelvoorstel EU-voorstel Circulaire Economie

European standards for material-efficient recycling of electronic waste, waste batteries and other relevant complex end-of-life products	2016 onwards
Sharing of best practice for the recovery of critical raw materials from mining waste and landfills	2017

Construction and demolition	
Pre-demolition assessment guidelines for the construction sector	2017
Voluntary industry-wide recycling protocol for construction and demolition waste	2016
Core indicators for the assessment of the lifecycle environmental performance of a building, and incentives for their use	2017 onwards

Biomass and bio-based materials	
Guidance and dissemination of best practice on the cascading use of biomass and support to innovation in this domain through Horizon 2020	2018- 2019
Ensuring coherence and synergies with the circular economy when examining the sustainability of bioenergy under the Energy Union	2016
Assessment of the contribution of the 2012 Bioeconomy Strategy to the circular economy and possible review	2016

Innovation and investments	
Initiative "Industry 2020 and the circular economy" under Horizon 2020	October 2015
Pilot project for "innovation deals" to address possible regulatory obstacles for innovators	2016
Targeted outreach to encourage applications for funding under EFSI, and support the development of projects and investment platforms relevant to the circular economy	2016 onwards
Targeted outreach and communication activities to assist Member States and regions for the uptake of Cohesion Policy funds for the circular economy	2016 onwards
Support to Member States and regions to strengthen innovation for the circular economy through smart specialisation	2016 onwards
Assessment of the possibility of launching a platform together with the EIB and national banks to support the financing of the circular economy	2016
Engagement with stakeholders in the implementation of this action plan through existing fora in key sectors	2016 onwards
Support to a range of stakeholders through actions on public-private partnerships, cooperation platforms, support to voluntary business approaches, and exchanges of best practices	2015 onwards

Monitoring	
Development of a monitoring framework for the circular economy	2017