



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Yasemin Cegerek

Eindverslag rapporteur EU-pakket 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 13 februari 2017
te betrekken bij Procedurevergadering I&M d.d. 22 februari 2017

Aanleiding

- Uw commissie heeft mij op 4 september 2014 aangesteld als rapporteur voor het EU-pakket Circulaire economie (CE).
- Doel van het rapporteurschap was het versterken van de informatiepositie van de Tweede Kamer met betrekking tot het EU-pakket CE.
- U heeft tussentijdse verslagen ontvangen op [12 oktober 2015](#) en [23 juni 2016](#).
- Het rapporteurschap zou duren tot en met de afronding van het Actieplan CE en de herziening van de Europese afvalrichtlijnen. De behandeling van deze herziening is echter nog niet afgerond in de Milieuraad en het Europees Parlement. Ik bied u dit eindverslag aan omdat ik niet terugkeer na de aankomende verkiezingen.
- Dit verslag bevat een globaal overzicht van de activiteiten die ik heb verricht in de periode van mijn rapporteurschap (in aanvulling op mijn eerdere verslagen), alsmede van de behandeling van het EU-pakket in de Raad en het Europees Parlement, en een doorkijk naar de rest van 2017.
- Ik geef enkele inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen op basis van de informatie die ik heb vergaard tijdens mijn rapporteurschap.
- Na de vaststelling van dit verslag beschouw ik mijn activiteiten als rapporteur als beëindigd.

Advies

U wordt in overweging gegeven om:

- Het verslag van mijn rapporteurschap inclusief de hierin genoemde aanbevelingen vast te stellen;
- Het verslag te agenderen voor het eerstvolgende algemeen overleg CE;
- Een reactie van de staatssecretaris te vragen op het verslag en de hierin genoemde voor haar relevante aanbevelingen, te ontvangen voor het volgende AO CE;
- De (inhoudelijke) aanbevelingen uit het verslag indien relevant ter kennisname te verzenden aan de nationale parlementen van de overige EU-lidstaten, de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Maltees voorzitterschap van de EU;
- Een nieuwe rapporteur aan te wijzen om het mandaat af te maken, uitgebreid met de CE-voorstellen die in 2017 gepubliceerd zijn/worden.



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

- Een technische briefing te organiseren met financiële instellingen samen met commissies EZ en Fin.

Aanbeveling vervolg rapporteurschap

- Het mandaat van het rapporteurschap loopt tot en met het afronden van de behandeling van zowel het EU Actieplan CE als de herziening van de Europese afvalrichtlijnen. De afronding van de afvalrichtlijnen is echter pas op zijn vroegst in de 2^e helft van 2017 voorzien (zie verderop in dit verslag voor details).
- Ik beveel u aan een nieuwe rapporteur aan te wijzen om het huidige mandaat af te maken en dat mandaat uit te breiden met het volgen van (de behandeling van) de uitvoeringsmaatregelen die de Europese Commissie dit jaar publiceert voor de follow-up van het actieplan CE:
 - een Implementatierapport en een mededeling 'van afval naar energie' uitgebracht alsmede een wijziging van de Richtlijn over gevaarlijke stoffen (alle drie op 25 januari gepubliceerd);
 - na 28 juni volgt een monitoring framework voor de CE en een voorstel voor een verordening met minimum kwaliteitseisen voor hergebruik van water;
 - in het vierde kwartaal een *plastics strategie* (door u als prioriteit aangewezen);
 - voorts maatregelen om bottlenecks tussen afvalbeleid en chemicaliënbeleid op te heffen waardoor recycling wordt vergemakkelijkt;
 - een herziening van de drinkwaterrichtlijn.

Inhoudelijke aanbevelingen

- Een integrale aanpak van de CE is noodzakelijk. CE is niet een apart te behandelen milieudossier. Ik wil daarom de staatssecretaris complimenteren met de start afgelopen jaar van een integrale programmadirectie binnen de rijksoverheid. Dat laat onverlet dat ook op allerlei andere niveaus integraler kan worden gewerkt: zo beveel ik aan om de algemene overleggen in de Kamer te voeren met niet alleen de bewindspersoon die de milieuportefeuille heeft, maar ook – afhankelijk van de agenda - met de bewindspersonen van Economische Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ook de Kamer zelf kan integraler werken, bijvoorbeeld door meer verbindingen te leggen tussen woordvoerders Economische Zaken, Milieu en Sociale Zaken & Werkgelegenheid binnen fracties (en waar nodig ook met Financiën en Onderwijs).
- Een bespreking van CE met andere vakministers erbij is ook van belang om een goede terugkoppeling te krijgen binnen de commissie I&M van de ontwikkelingen in Brussel op het vlak van fondsen en financiering / innovatie. Financiering vanuit de EU voor bedrijven krijgt nu veel aandacht, maar de vraag is of de toegankelijkheid voor het midden- en kleinbedrijf wel voldoende van de grond komt. De staatssecretaris wordt aanbevolen om dit samen met de minister van Economische



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

Zaken in Brussel te blijven bepleiten, en een wakend oog te houden op de ontwikkelingen aldaar, en regelmatige terugkoppeling aan commissies EZ en I&M te geven.

- Gezien de impact die CE op de wijze van investeren en kredietverstrekking heeft (of: de noodzaak om die meer toe te snijden op een CE) zou het interessant kunnen zijn enkele financiële instellingen zoals PGGM, de Rabobank en/of Europese Investeringsbank uit te nodigen voor een technische briefing, wellicht samen met de commissies EZ en Fin.
- Een aanbeveling aan de Europese Commissie is om de aarzelingen ten aanzien van Ecodesign-uitbreiding te overwinnen en voor nieuwe productgroepen eisen te formuleren op het vlak van grondstoffenefficiëntie, repareerbaarheid en duurzaamheid. Een goed ontwerp is meer dan het halve werk.



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

Rapportage

(Buitenlandse) werkbezoeken

In de tussentijdse rapportages van 12 oktober 2015 en 23 juni 2016 heeft u kunnen lezen dat ik – om tevoren alvast informatie te verkrijgen over het EU-pakket CE – een reeks van gesprekken heb gevoerd met EU-instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement, Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU) en met ambtenaren van de ministeries van I&M en van EZ. Ik heb tevens een bijeenkomst van het International Resource Panel van de UNEP bezocht, en het European Resources Forum in Berlijn.

Na de publicatie van het EU-pakket heb ik in mei 2016 en op 6 februari 2017 bezoeken aan Brussel gebracht (zie mijn verslagen van deze bezoeken). Hierbij heb ik onder meer verkend met de Europese Commissie hoe de *Innovation deals* (in navolging van de Nederlandse *green deals*) kunnen bijdragen aan de CE; welke financiële instrumenten beschikbaar zijn op EU-niveau, welke orde van grootte zij hebben; hoe toegankelijk zij zijn en wat het effect tot dusver is. Daarnaast heb ik informatie gekregen over de inhoud van de op handen zijnde nieuwe voorstellen, en heb ik meer gehoord over de verhoudingen tussen en binnen de Raad en het Europees Parlement over het afvalpakket.

Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap is veel aandacht gegeven aan de CE, een van de prioriteiten van het ministerie van I&M. Ik heb zelf de stakeholdersbijeenkomst op 25 januari 2016 bezocht. Daarnaast hebben we als Nederlands parlement de CE onder de aandacht gebracht van andere parlementen in de EU, door tijdens de interparlementaire conferentie op 4 april over energie, een deelsessie over CE te organiseren.

Behandeling CE-pakket in Brussel

Behandeling Raad

Het onderwerp CE is één van de prioriteiten op I&M-gebied geweest tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap. In de Milieuraad van 20 juni jl. zijn Raadsconclusies aangenomen over het EU-actieplan CE. In de conclusies spreekt de Raad zich positief uit over het pakket en geeft zij de Europese Commissie een aantal specifieke aandachtspunten mee bij de uitwerking en de implementatie van het pakket. Voor de tekst van de Raadsconclusies, zie deze [link](#) naar de website van de Raad.

Positief is dat een aantal aanbevelingen en oproepen uit deze Raadsconclusies door de Europese Commissie en/of andere actoren ter hand zijn of worden genomen. Dat is bijvoorbeeld terug te zien in het werkprogramma voor dit jaar. Zo wordt de samenhang tussen chemische stoffen en producten opgepakt; staan criteria voor waterhergebruik op de agenda; wordt door de Europese Commissie actief gewerkt aan financiering en innovatie, ook door meer innovatiegerichte regelgeving; komt er een mededeling over



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

plastics; en een voorstel over verscheping van afval. Op het vlak van grondstoffenaanpak (duurzame winning van grondstof en eerlijke handel, alsmede uitwisseling met derde landen) en productdesign (uitbreiding ecodesign) liggen nog uitdagingen, dat wil zeggen: lijkt de Europese Commissie niet voornemens stappen te zetten. Ook het bepleite platform voor stakeholders CE is nog niet tot stand gekomen, maar hiervan geeft het kabinet van Eurocommissaris Timmermans aan dat dat vanaf maart 2017 zal worden opgepakt. Voor dit alles geldt dat de *proof of the pudding in the eating* zal zijn. Dit vergt een adequate vinger aan de pols.

Ondernemers en circulaire economie: werkgelegenheid, innovatie en financiering

Werkgelegenheid

Daarnaast heb ik gesproken met onderzoekinstellingen, ondernemers en financiële instellingen (zie o.a. tussenrapport van 12 oktober 2015); een aantal van de aanbevelingen en bevindingen uit dit tussenrapport is al ingebracht voorafgaand of tijdens het Nederlandse voorzitterschap en in de Raadsconclusies.

In veel rapporten zijn getallen genoemd over de werkgelegenheid en de kansen die de Circulaire economie biedt. [TNO](#) geeft in zijn rapport aan dat een transitie naar CE 7,3 mld euro kan opleveren en het instituut voorziet 54.000 extra banen in Nederland; [McKinsey](#) en de Ellen MacArthur foundation melden in hun gezamenlijke rapport dat in 2030 een beter gebruik hulpbronnen zal leiden tot 17 tot 24% minder behoefte aan materialen (inclusief de nodige besparingen voor bedrijven); daarnaast verwacht McKinsey dat de transitie naar een circulaire economie de EU in 2030 een stijging van het Europese bnp van mogelijk 3,9% zal opleveren, alsmede een netto voordeel van €1,8 biljoen; bovendien voorzien McKinsey en MacArthur 2 miljoen extra (Europese) banen als gevolg van de transitie.

Afgelopen oktober heeft een technische briefing plaatsgevonden met de SER en het PBL, onder meer over effecten op de werkgelegenheid en opleidingen. De SER gaf in de technische briefing aan dat goed gekeken moet worden naar het niveau van de nieuwe banen: zijn het echte banen of klusjes? Werk op dit vlak lijkt voor een groot deel aan de onderkant van de arbeidsmarkt te zitten. Er zijn winnaars en verliezers. Dat project vergt goede begeleiding. Onderzoek in Duitsland, Polen, Italië geeft aan dat voor deze landen een derde van de nieuwe banen door werklozen wordt ingevuld. In het VK zijn de grootste effecten blijkens onderzoek in de laaggekwalificeerde en middengroepen. (bron: [SER onderzoek](#) 'werken aan een circulaire economie; geen tijd te verliezen').

Innovatie

Vanuit ondernemersbelangen is er een voortdurende vraag – zowel in Nederland als in de EU – om regelgeving meer toe te rusten op circulair produceren en op innovatie. Uit gesprekken met het kabinet van Eurocommissaris Moedas en het directoraat generaal Research, Science and Innovation van de Europese Commissie blijkt dat de Commissie daar actief mee aan de slag is. Zowel door het introduceren van *innovation deals* als door zich te 'bemoeien' met nieuwe of te herziene regelgeving stimuleert het kabinet-



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

Moedas dat regels ruimte laten voor innovatie; of probeert het ervoor te zorgen dat belemmeringen worden weggenomen; of kijkt het of met een ander type regels (dynamische normstelling; doelregelgeving) kan worden bijgedragen aan innovatie en circulair produceren.

Financiering

Uit gesprekken met bedrijven en banken bleek dat de CE vraagt om geheel andere bedrijfsmodellen, balansen en kasstromen, andere beoordeling van waarde (zoals van reststromen en –producten) en dat bedrijven kunnen aanlopen tegen juridische problemen met betrekking tot onderpand of verslaglegging.

Dit vraagt om andere denkwijzen, andere verbindingen en samenwerkingsvormen.

Vanuit het kabinet-Moedas wordt CE gestimuleerd vanuit bestaande fondsen en programma's ('horizon 2020' voor projecten gericht op CE-innovaties; structuur-/cohesiefondsen voor lidstaten met achterstand; het nieuwe fonds Innofin (voor hoogrisicodragende projecten)).

Daarnaast is een financieringsplatform opgericht door de Europese Commissie met de Europese Investeringsbank en andere actoren, om beter investeerders te kunnen aantrekken en deze te matchen met CE-projecten.

In het rapport [Money makes the world go round](#) van het finanCE platform (waarin bedrijven als PGGM, ABN Amro, Rabobank, EIB e.a. deelnemen) worden voorstellen gedaan voor oplossingen: nieuwe bedrijfsmodellen voor verschillende fasen van de productlevenscyclus; een andere manier van samenwerken en communiceren tussen alle actoren (aandeelhouders, klanten, leveranciers, derden) en wordt een aantal 'uitdagingen' geconstateerd op het vlak van de restwaarde van producten; de mindset van consumenten (ontkoppelen gebruik en eigendom); regelgeving en wijze van aanbesteden; productdesign; beoordeling van risico's (is aan verandering onderhevig). Met name bij de overgang van producten verkopen naar diensten verlenen is er een mismatch tussen (circulaire) diensten en (lineaire) financiering. De werkgroep finanCE onderzoekt nu aan de hand van cases waar de verschillen (en vervolgens de oplossingen) zitten tussen lineaire financiering en circulaire producten/dienstverleners.

Afvalregelgeving

Het afvalpakket maakt deel uit van het [Circulaire economiepakket](#) dat op 2 december 2015 door de Commissie werd gepubliceerd. Dit pakket bevat naast een actieplan voor de CE, een viertal (herzieningen van) afvalrichtlijnen. Het gaat om de kaderrichtlijn afval; verpakkingsrichtlijn; richtlijn tot wijziging richtlijnen elektrisch en elektronisch afval / batterijen en accu's / autowrakken; richtlijn storten van afvalstoffen.

De wijziging van de EU-afvalregelgeving verloopt 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



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

overstemming moeten bereiken, wil er Europese wet- of regelgeving tot stand komen. Hiervoor kunnen zo nodig verschillende onderhandelingsrondes ('lezingen') plaatsvinden.

De Raad

het Nederlands voorzitterschap wilde goede vooruitgang boeken met betrekking tot de wijziging van de bestaande EU-afvalregelgeving. De onderhandelingen hierover zijn echter niet tijdens het Nederlands voorzitterschap afgerond. Ze zijn onder Slowaaks en Maltees voorzitterschap (2^e helft 2016 en 1^e helft 2017) voortgezet. Slowakije rapporteerde in de Milieuraad van december jl. over de geboekte voortgang in de onderhandelingen over het afvalpakket. Er is met name voortgang geboekt op definities, de berekeningsmethode voor recycling en de minimumeisen aan producentenverantwoordelijkheid. Het Maltese voorzitterschap zal niet toewerken naar een compromis in de Raad. De meningen over de haalbaarheid van de doelstellingen liggen nog te veel uit elkaar. Verschillende lidstaten zetten in op ambitieuze doelstellingen; anderen vrezen juist te hoge eisen. Enkele lidstaten vinden dat er rekening gehouden moet worden met de verschillende nationale omstandigheden voor bijvoorbeeld stedelijke inzameling. Anderen gaven aan dat er eerst helderheid moet zijn over de definities en berekenmethoden voordat er doelen vastgesteld worden. Sommigen zijn van mening dat hergebruik en recycling gescheiden dienen te blijven en dat harmonisering en vereenvoudiging plaats dienen te vinden in het wetgevend kader over 'bijproducten' en 'einde-afvalcriteria'. Tot slot vroegen verschillende lidstaten aandacht voor afvalpreventie door bijvoorbeeld het stimuleren van hergebruik.

Het Europees Parlement

In het EP is het lid Simone Bonafè (IT, S&D) van de Milieucommissie (ENVI) 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 in de zogenaamde triloog voeren. Schaduwrapporteurs zijn Florenz (EPP), Demesmaeker (ECR), Torvalds (ALDE), Abaunz (GUE/NGL), Pedicini (EFDD), Škrlec (Greens/EFA), Jalkh (ENF).

Op 24 januari jl. zijn in de Milieucommissie (ENVI Committee) van het EP de rapporten van (S&D) rapporteur Simona Bonafé over het afvalpakket in [stemming](#) gebracht.

De Milieucommissie in het EP heeft in meerderheid gestemd voor ambitieuzer doelstellingen dan in de voorstellen van de Europese commissie zijn verwoord, bijvoorbeeld scherpere recyclingsdoelen: 70% recycling voor gemeentelijk afval (t.o.v. 65% Europese Commissie) en 80% voor verpakkingsafval (t.o.v. 75% Europese Commissie) in 2030. Ook stemde de Milieucommissie voor maximaal 5% (i.p.v. 10%) stort van gemeentelijk afval.

Parlementsleden roepen de Commissie op om minimum voorwaarden vast te leggen voor recycling 'operators', en zijn van mening dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om een beter ontwerp (inclusief reparbaarheid) te bewerkstelligen.



betreft Eindverslag rapporteur EU-pakket Circulaire Economie

De ITRE Committee (industry, research, telecom, energy committee) in het EP heeft op 27 oktober jl. een [advies aan het ENVI Committee](#) gestuurd over de Afvalstoffenrichtlijn.

Plenaire stemmingen zullen plaatsvinden op 13-16 maart.

Tijdpad Raadsbehandeling

19 juni 2017 : afvalrichtlijnen als AOB op de Milieuraad

Tijdpad EP-behandeling

13-16 maart 2017 : stemming afvalrichtlijnen plenair

Na maart : start informele trilog (onderhandelingen EP, Raad, Cie)

Vervolgstappen 2017

- **Net gepubliceerd:**
 - [Mededeling over monitoring van het actieplan circulaire economie](#)
 - [Wijziging richtlijn beperking gebruik gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparaten \(RoHS\)](#)
 - Mededeling over [Waste-to-energy](#) in de circulaire economie (een hiërarchie binnen het spectrum van verbranden) als onderdeel van de algemene al bestaande afvalhiërarchie
- **Verwacht in 2017** als onderdeel Circulaire economiepakket:
 - Herziening drinkwaterrichtlijn (december)
 - Commissievoorstel over waterhergebruik (december)
 - Plastics strategy (december) ([roadmap](#) al uitgebracht)
 - Verscheping van afval (wijziging bestaande verordening EVOA)
 - Mededeling over samenhang tussen chemische stoffen, producten / afval
 - Mogelijk de in het [werkplan ecodesign](#) aangekondigde maatregelen over een beperkt aantal nieuwe productgroepen.