

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2493

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 februari 2018

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

Fiche: Actieplan verbeteren naleving milieuwetgeving en milieu-governance (Kamerstuk 22 112, nr. 2491)

Fiche: Mededeling Een Europese strategie voor kunststoffen in een circulair economie (Kamerstuk 22 112, nr. 2492)

Fiche: Mededeling: Monitoringraamwerk voor de Circulaire Economie

Fiche: Mededeling – Circulaire Economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving (Kamerstuk 22 112, nr. 2494)

Fiche: Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen (Kamerstuk 22 112, nr. 2495)

Fiche: Wijziging BTW-richtlijn wat de btw-tarieven betreft (Kamerstuk 22 112, nr. 2496)

Fiche: Richtlijn BTW – bijzondere regeling voor kleine ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2497)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Mededeling: Monitoringraamwerk 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 over een monitoringkader voor de circulaire economie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 29
- d) *EUR-Lex*
<http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/monitoring-framework.pdf>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018) 17
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in nauwe samenwerking met Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

2. Essentie voorstel

Eind 2015 publiceerde de Commissie haar pakket voorstellen voor de Circulaire Economie (COM(2015) 614). Met dit actieplan «Maak de cirkel rond» beoogt de Commissie de transitie van de Europese interne markt naar een circulaire economie (hierna: CE) te bevorderen via maatregelen gericht op verbruik, afvalbeheer en hergebruik van grondstoffen.

Dit voorstel is onderdeel van een pakket dat de Commissie op 16 januari jl. heeft gepubliceerd om bovengenoemd EU-actieplan voor de circulaire economie verder te implementeren. Naast deze mededeling omvat dit pakket een Europese strategie voor kunststoffen (COM(2018)28), een mededeling over de interface tussen chemicaliën, producten en afval (COM(2018)32) en een voorstel voor een richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen (COM(2018)033).

De Commissie heeft nu een set van 10 indicatoren ontwikkeld voor de monitoring, waarbij wordt geput uit elementen van bestaande monitoringprogramma's. Dit bouwt voort op bestaande, online instrumenten als het Resource Efficiency Scoreboard¹ en het Raw Materials Scoreboard².

In het voorgestelde Toezichtkader (Circular Economy Monitoring Framework) wordt gemeten:

- 1) De mate van (on)afhankelijkheid van Europa op gebied van grondstoffen (met name «kritieke grondstoffen», waaronder zeldzame aardelementen, zie COM(2017) 490 final)³;
- 2) het aandeel duurzame inkoop (*green public procurement*) in overheidsbestedingen;
- 3) de omvang van huishoudelijke resp. totale afvalproductie in verhouding tot het bruto nationaal product en binnenlands materiaalverbruik;

¹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm.

² https://ec.europa.eu/growth/content/raw-materials-scoreboard-0_nl.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:490:FIN>.

- 4) de omvang van voedselverspilling (in de gehele keten van productie tot afval);
- 5) het aandeel recycling van alle huishoudelijk en bedrijfsafval (uitgezonderd mijnbouw);
- 6) het aandeel recycling van (met name plastic) verpakkingen, hout, elektronica, biomassa, bouw- en sloopafval;
- 7) de mate van (her)gebruik van (specifieke) secundaire materialen;
- 8) import en export van te hergebruiken materialen;
- 9) private investeringen, banen en toegevoegde waarde in de circulaire economie;
- 10) patenten op het gebied van afvalverwerking en recycling.

4. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De tien voorgestelde indicatoren van de Europese Commissie sluiten aan bij (maar zijn minder uitgebreid dan) het recent gepubliceerde monitoringssysteem om de voortgang te meten van het rijksbreed programma Nederland Circulair in 2050. Met name ontbreekt in de mededeling van de Commissie de relatie tussen Circulaire Economie en CO₂-reductie, als indicator van de hoogwaardigheid van hergebruik.

Dit voorgestelde Nederlandse monitoringssysteem, zoals in januari 2018 gepubliceerd door PBL, CBS en RIVM, brengt systematisch en in de volle breedte in kaart wat de huidige effecten van het transitieproces naar een circulaire economie zijn, en aan welke voorwaarden dit transitieproces moet voldoen om de gewenste effecten op termijn te bereiken⁴. Behalve voor de Nederlandse economie als geheel is dit monitoringssysteem ook bedoeld om de voortgang bij de prioriteiten (biomassa en voedsel; bouw; consumentengoederen; kunststoffen; maakindustrie) én specifieke productgroepen te kunnen meten. Verder is het monitoringssysteem bedoeld om effecten te meten zowel in Nederland zelf (directe effecten), als in de hele keten (directe en indirecte effecten samen), omdat een belangrijk deel van de grondstoffen, halffabricaten (materialen en productonderdelen) en producten voor Nederlandse producenten en consumenten uit het buitenland komt (indirecte effecten).

Verder kijken we in de in het voorjaar 2018 te verschijnen Monitor Brede Welvaart (voortbouwend op de eerdere edities van de Monitor Duurzaam Nederland) ook naar de voetafdruk van onze productie en consumptie elders in de wereld: hoe beperken we de impact van productie en consumptie op klimaat, water, bodem en leefomgeving – aansluitend bij de *Sustainable Development Goals* die in 2015 in VN-verband zijn overeengekomen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer om een breed welvaartbegrip te hanteren

Dat in Nederland zelf meer (specifieke) aspecten van de circulaire economie worden gemonitord dan in de mededeling van de Commissie, inclusief de voetafdruk van onze productie en consumptie elders, moet dus niet worden gezien als een «nationale kop» op het Europese Monitoring Framework. Deze informatie is noodzakelijk voor het monitoren van de Sustainable Development Goals en in Europees verband is immers ook al aandacht voor voetafdrukken via het *Resource Efficiency Scoreboard* en voor innovatie in het *European Innovation Scoreboard*. De gevraagde informatie gaat uit van reeds (in Nederland bij het CBS) beschikbare gegevens en leidt dus in principe niet tot extra administratieve lasten.

⁴ <http://www.pbl.nl/publicaties/circulaire-economie-wat-willen-we-weten-en-wat-kunnen-we-meten>.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Er ligt met het «toezichtkader» (*Monitoring Framework*) op het gebied van de Circulaire Economie in de EU een gematigd ambitieus voorstel, dat echter wel Europa-breed haalbaar en bruikbaar lijkt om in samenwerking met de lidstaten verder uit te bouwen.

De Commissie brengt het toezichtkader weliswaar in verband met klimaatbeleid («*a sustainable, low-carbon, resource-efficient and competitive economy*»), neemt echter geen expliciete CO₂- of andere klimaatgerelateerde indicatoren op. Het is voor Nederland essentieel dat CO₂ één van de indicatoren vormt, als maatstaf voor de hoogwaardigheid van hergebruik.

De Commissie geeft zelf aan, dat met name op de aspecten overheidsbestedingen en voedselverspilling de indicatoren nog in ontwikkeling zijn. De overheid kan als *leading customer* hierbij een actieve rol spelen. Het meewegen van duurzaam inkopen in het Monitoring Framework is een interessante verdere ontwikkeling en Nederland verwelkomt deze. Nederland zal zich er daarnaast voor inzetten om de komende jaren de indicatorenset in samenspraak met de lidstaten, Eurostat en EEA verder uit te breiden in de richting van direct en indirect grondstoffengebruik per keten door en voor Europa; met effecten zoals op gebied van reductie van broeikasgassen; en met het monitoren van het hiervoor onder 3 a) genoemde transitieproces.

De bestaande Europese *Scoreboards* voor grondstofproductiviteit⁵ relateren de waarde van het bruto nationaal product aan de hoeveelheid gebruikte grondstoffen: landen als Nederland en Luxemburg waar veel geld wordt verdiend met zakelijke dienstverlening scoren daarop hoog. Dit geeft echter meer een indicatie van de economische structuur van een lidstaat, dan van de grondstoffefficiëntie per sector of voor kritieke materialen. De nu door de Commissie voorgestelde indicatoren voor de circulaire economie zijn specifiek en kunnen dus bijdragen aan gerichte actie om deze te verbeteren. Nederland verwelkomt de mededeling op dit punt.

Bij recycling is ook aandacht wenselijk voor de mate van hoogwaardigheid van recycling en de inzet op herhaald hergebruik. Om de voortgang van de transitie naar een circulaire economie te kunnen volgen zijn indicatoren nodig voor zowel de effecten, bijvoorbeeld in kilotonnen grondstoffen, percentages recycling of CO₂-reductie, als voor het transitieproces. Bij het transitieproces gaat het zowel om kwantitatieve indicatoren (zoals investeringen en recyclingpercentages, het marktaandeel van circulaire producten), als om kwalitatieve indicatoren (zoals samenwerking tussen ketenpartners, het wegnemen van belemmerende regels en de inzet op het circulair ontwerpen van producten en processen). Deze activiteiten leiden pas op termijn tot de beoogde effecten.

Positief is dat in de voorliggende mededeling van de Commissie niet wordt getracht de circulaire economie in een enkel rapportcijfer te vangen maar dat een breed overzicht wordt geboden van verschillende inspanningen en de mogelijkheid indicatoren verder uit te bouwen. Dit maakt het mogelijk gericht ontwikkelingen te volgen en waar nodig bij te sturen.

⁵ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/targets_indicators/scoreboard/index_en.htm.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling lijkt voor alle lidstaten acceptabel en uitvoerbaar, ook waar nu op de diverse Scoreboards grote verschillen bestaan in gemeten recycling-percentages en hoeveelheden, en voegt dimensies toe aan de gemeten prestaties in de bestaande Scoreboards op het gebied van materiaalverbruik. Immers, veel lidstaten zullen hun positie bepalen aan hand van de score die zij op de huidige indicatoren innemen. Nederland meet bijvoorbeeld een groot volume per huishouden ingezameld afval (*municipal waste*): enerzijds door een hoog welvaartsniveau, anderzijds door efficiënte inzameling. Nederland haalt ook hoge cijfers voor recycling, mits gebruik in energieopwekking en bij wegebouw (*backfilling*) als zodanig worden meegeteld; een flink aandeel betreft vooralsnog vrij laagwaardige recycling. Het uitzonderen van mijnafval (*major mineral waste*) kan lidstaten over de streep trekken die op dit punt matig scoren om de mededeling van de Commissie te aanvaarden.

Tijdens een eerste bespreking is het Nederlandse standpunt dat naast recycling het transitieproces meer aandacht verdient, door verschillende lidstaten onderschreven. Voor de lidstaten die voor op lopen op het gebied van CE – waartoe Nederland zich rekent – is het aantrekkelijk om ambitieuzer en specifiek in te gaan op kritieke materialen en om bij patenten niet slechts te kijken naar afvalverwerking, maar ook naar het verlengen van de levensduur, veiligheid in ontwerp (*safe design*) en het vermijden van negatieve impacts van materiaalgebruik op klimaat, water, bodem en leefomgeving. Diverse lidstaten vragen ook om meer indicatoren voor investeringen in innovatief design, gericht op betere recycleerbaarheid en langere levensduur en ook om bij de verdere uitwerking lidstaten en de VN actiever in te schakelen.

De aandacht in de mededeling van de Commissie voor private investeringen, toegevoegde waarde en werkgelegenheid in de CE kan bijdragen aan draagvlak bij de sociale partners. Zij zijn in Nederland (via de SER en via de sociale paragraaf in de transitieagendas) al actief betrokken bij het rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. Op basis van artikel 4 lid 2 sub a, e en i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het terrein van de interne markt, milieu en energie.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de subsidiariteit. Het betreft een internationaal vraagstuk waarbij grensoverschrijdende belangen spelen door handelsstromen en de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen. Voor het effectief aanpakken van het vraagstuk van de circulaire economie is een gedeeld inzicht in de uitgangspositie en prestaties van lidstaten en een *level playing field* voor het nemen van maatregelen noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding t.a.v. de proportionaliteit, rekening houdend met nog verder door de Commissie in samenspraak met de lidstaten te ontwikkelen kaders voor de monitoring van voedselverspilling en maatschappelijk verantwoord inkopen. De mededeling gaat niet verder dan nodig is om het doel (het kunnen monitoren van de circulaire economie) te bereiken.

d) Financiële gevolgen

De mededeling van de Commissie bevat geen kostenpost voor de lidstaten. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van data die reeds door lidstaten bij Eurostat worden aangeleverd.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Omdat in Nederland al veel gegevens beschikbaar zijn uit publieke en private sector betreffende de circulaire economie, is geen verhoging van de lastendruk voor centrale- en decentrale overheid en bedrijfsleven te verwachten.