

Speciaal verslag

Circulaire economie

Trage overgang van de lidstaten ondanks
EU-maatregelen



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-14
Circulaire economie	01-02
Toenemende nadruk in EU-wetgeving op de circulaire economie	03-08
De actieplannen voor de circulaire economie van de Commissie	09-14
Reikwijdte en aanpak van de controle	15-21
Opmerkingen	22-91
Steeds meer aandacht van de lidstaten voor de circulaire economie, maar trage vooruitgang en problemen met monitoring	22-32
De vooruitgang van de lidstaten naar een circulaire economie verloopt traag	23-26
De strategieën voor de circulaire economie van de lidstaten zijn door CEAP 1 beïnvloed	27-28
Er zijn tekortkomingen in het monitoringkader van de Commissie	29-32
Beperkte aanwijzingen dat de ondersteunende maatregelen van CEAP 1 doeltreffend waren om de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie te bevorderen	33-51
De Commissie concludeerde dat het opsporen van geplande veroudering niet haalbaar was	35-37
De mate van verbreiding van steun voor de vervanging van gevaarlijke stoffen was onduidelijk	38-39
De bijdrage van projecten ter ondersteuning van de toegang tot geavanceerde productietechnologieën was beperkt	40-42
BREF's, EMAS en ETV hadden een bescheiden effect op de duurzaamheid van productieprocessen	43-49
De Commissie heeft belanghebbenden betrokken via bestaande fora	50-51

EU-financiering was beschikbaar om de overgang naar een circulaire economie te ondersteunen, maar werd weinig gebruikt voor circulair ontwerp	52-91
De Commissie heeft aanzienlijke EU-financiering voor de circulaire economie gepland	54-55
Beperkt gebruik van fondsen in het kader van het cohesiebeleid voor projecten voor circulair ontwerp	56-65
De Commissie heeft Horizon 2020-financiering voor de circulaire economie gemobiliseerd, maar met beperkt effect in de lidstaten	66-75
LIFE heeft projecten voor de circulaire economie gefinancierd, maar het aandeel daarvan in verband met circulair ontwerp is niet bekend	76-81
Cosme heeft weinig steun geboden voor doelstellingen inzake circulair ontwerp	82-85
EFSI-steun voor circulair ontwerp werd beperkt door de marktvraag	86-91
Conclusies en aanbevelingen	92-98

Bijlagen

Bijlage I — Omzetting van voor de circulaire economie relevante EU-richtlijnen die tijdens CEAP 1 zijn vastgesteld

Bijlage II — Lijst van CEAP 1- en CEAP 2-acties van de Commissie in verband met circulair ontwerp

Bijlage III — Het monitoringkader voor de circulaire economie

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Van oudsher hebben economieën de neiging gehad een lineaire cyclus van “nemen, maken en weggooien” te volgen. In een circulaire economie blijft de waarde van producten, materialen en hulpbronnen echter zo lang mogelijk behouden en wordt afval tot een minimum beperkt. Voor burgers betekent dit dat producten langer meegaan en/of gemakkelijker te repareren, verbeteren, herproduceren, hergebruiken of recycleren zijn. Voor bedrijven biedt het de mogelijkheid om hulpbronnen efficiënter te gebruiken.

II Het ontwerp van een product bepaalt ongeveer 80 % van het milieueffect ervan. Om het milieueffect tot een minimum te beperken, moeten producten en productieprocessen opnieuw worden ontworpen volgens de beginselen van de circulaire economie, overeenkomstig de prioriteit van de EU om afvalproductie te voorkomen.

III Efficiënt gebruik van hulpbronnen staat al meer dan tien jaar op de politieke agenda van de EU. De actieplannen voor de circulaire economie maken deel uit van de strategieën van de Commissie voor de circulaire economie. In 2015 heeft de Commissie haar eerste actieplan voor de circulaire economie bekendgemaakt, met maatregelen om het ondersteunende regelgevingskader en de beleidsoriëntatie vast te stellen, EU-financiering toe te wijzen en toezicht te houden op de overgang van de EU naar een circulaire economie. In 2020 heeft de Commissie in reactie op de Europese Green Deal een nieuw actieplan uitgebracht, dat voortbouwt op het vorige en de ambitie heeft om het aandeel gerecycled en in de economie teruggebracht materiaal van de EU tegen 2030 te verdubbelen.

IV Bij onze controle werd beoordeeld of het optreden van de Commissie doeltreffend is geweest bij het beïnvloeden van activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten. Wij richtten ons op de acties van de Commissie uit haar eerste actieplan voor 2015 die betrekking hadden op ontwerp en productie. We onderzochten het tempo van de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie, de doeltreffendheid van de ondersteunende maatregelen van de Commissie ter bevordering van deze overgang en de beschikbaarstelling van EU-middelen uit verschillende bronnen voor de circulaire economie. Ons verslag is bedoeld als bijdrage aan de voortdurende uitdaging binnen de EU om het milieueffect van economische activiteiten te verminderen. Het verslag moet de Commissie helpen haar monitoring van de overgang naar een circulaire economie te verbeteren en de EU-financiering beter te richten op het circulair ontwerp van producten en

productieprocessen — de meest doeltreffende manier om toe te werken naar een circulaire economie.

V In het algemeen hebben wij geconcludeerd dat er slechts beperkte aanwijzingen zijn dat de actieplannen voor de circulaire economie, en met name de acties betreffende het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen, de activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten hebben beïnvloed.

VI Positief is dat sinds de bekendmaking van het eerste actieplan de activiteiten van de regeringen van de lidstaten op het gebied van de circulaire economie zijn toegenomen. Toch blijft het tempo van de vorderingen traag. De ambitie van de EU om tegen 2030 het aandeel gerecycled en in de economie teruggebracht materiaal te verdubbelen, lijkt een grote uitdaging.

VII In het kader van de Commissie voor de monitoring van de overgang van de EU naar een circulaire economie werden niet alle belangrijke aspecten bestreken; er ontbraken specifieke indicatoren met betrekking tot het circulair ontwerp van producten. We hebben vastgesteld dat, hoewel het monitoringkader ten tijde van onze controle werd herzien, de indicatoren van de Commissie niet tot een alomvattende monitoring van de algemene vooruitgang van de overgang leidden.

VIII We hebben slechts beperkte aanwijzingen gevonden dat de ondersteunende maatregelen van het actieplan — die bedoeld zijn om de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie te vergemakkelijken aan de hand van beleidsoriëntatie op gebieden als innovatie en investeringen — doeltreffend waren. In overeenstemming met EU-wetgeving moeten de lidstaten deugdelijk gebruik maken van EU-investeringen door prioriteit te geven aan afvalpreventie.

IX In de periode 2014-2020 heeft de EU meer dan 10 miljard EUR uitgetrokken voor de overgang naar een circulaire economie. Ondanks de beschikbaarheid van EU-middelen en de algemene steun voor een circulaire economie hebben de Commissie en de lidstaten de financiering niet doeltreffend gericht op investeringen die gericht zijn op het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen. De EU-financiering werd grotendeels gebruikt voor afvalbeheer, dat minder mogelijkheden biedt om het milieueffect te verminderen. Hoewel er in de programmering van de periode 2021-2027 meer nadruk is gelegd op de circulaire economie, kunnen de lidstaten er nog steeds voor kiezen een aanzienlijk deel van de EU-financiering te besteden aan afvalbeheer in plaats van aan het voorkomen van afval door middel van circulair ontwerp.

X Wij hebben aanbevolen dat de Commissie:

- haar monitoring van de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie verbetert om besluitvorming met kennis van zaken over nieuw beleid, initiatieven en acties te vergemakkelijken, en
- analyseert waarom er zo weinig gebruik wordt gemaakt van EU-financiering voor circulair ontwerp en nagaat of meer stimulansen kunnen worden geboden.

Inleiding

Circulaire economie

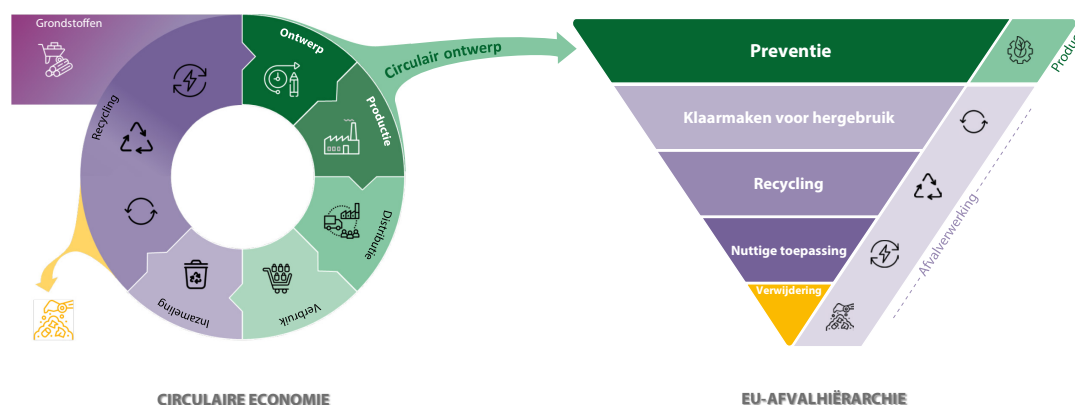
01 De term “circulaire economie” verwijst naar het concept om de waarde van producten, materialen en hulpbronnen zo lang mogelijk te behouden en afval tot een minimum te beperken. Deze aanpak verschilt van een traditionele cyclus van “nemen, maken en weggooien” en biedt aanzienlijke voordelen op het gebied van duurzaamheid. Voor burgers betekent dit dat producten langer meegaan en/of gemakkelijker te repareren, verbeteren, herproduceren, hergebruiken of recyclen zijn. Voor bedrijven biedt deze aanpak een aantal potentiële voordelen, zoals efficiënter gebruik van hulpbronnen en minder blootstelling aan prijsvolatiliteit.

02 Een circulaire economie omvat de gehele levenscyclus van een product. Zoals de Commissie echter benadrukt¹: “Een circulaire economie start bij het prille begin van de levenscyclus van een product. Zowel de ontwerpfase als de productieprocessen zijn van invloed op de verwerving, het gebruik van hulpbronnen en de afvalproductie gedurende de levenscyclus van een product.” Om hun milieueffect tot een minimum te beperken, moeten producten en productieprocessen opnieuw worden ontworpen volgens de beginselen van de circulaire economie, overeenkomstig de prioriteit van de EU om afvalproductie te voorkomen (zie *figuur 1*). Ongeveer 80 % van het milieueffect van een product wordt bepaald door het ontwerp ervan².

¹ Actieplan van de Commissie voor de circulaire economie, [COM\(2015\) 614](#).

² [Ecodesign your future: how ecodesign can help the environment by making products smarter](#), Europese Commissie, 2014.

Figuur 1 — Fasen van de circulaire economie versus EU-afvalpreventie



Bron: ERK, gebaseerd op het document van de Commissie “Cohesion policy support for the circular economy”, juni 2016; en op de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#).

Toenemende nadruk in EU-wetgeving op de circulaire economie

03 Efficiënt gebruik van hulpbronnen staat al meer dan tien jaar op de politieke agenda van de EU. In maart 2010 heeft de Commissie haar Europa 2020-strategie³ vastgesteld, met als prioriteit het bevorderen van “een groenere, competitievere economie waarin efficiënter met hulpbronnen wordt omgesprongen”. In 2011 heeft de Commissie het vlaggenschipinitiatief “Efficiënt gebruik van hulpbronnen”⁴ gepubliceerd — een stappenplan om de economische groei duurzaam te maken door deze los te koppelen van het gebruik van hulpbronnen.

04 In juli 2014 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel voor een richtlijn betreffende het verminderen van afvalstoffen⁵ gepubliceerd, dat vergezeld ging van een mededeling over de circulaire economie⁶ (het “Pakket circulaire economie”). In maart 2015 besloot de Commissie echter haar voorstel *in te trekken*, dat op kritiek was gestuit omdat het gericht was op afvalbeleid en -wetgeving in plaats van op specifieke voorstellen om de hele levenscyclus van producten te verbeteren, en met name voorstellen om afval te voorkomen.

³ Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, [COM\(2010\) 2020](#).

⁴ Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa, [COM\(2011\) 571](#).

⁵ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende afvalstoffen, [COM\(2014\) 397](#).

⁶ Naar een circulaire economie: Een afvalvrij programma voor Europa, [COM\(2014\) 398](#).

05 De EU heeft een groot aantal richtlijnen over de circulaire economie vastgesteld. De richtlijn inzake ecologisch ontwerp van 2009⁷ is de belangrijkste wetgeving voor energiegerelateerde producten wat betreft het vaststellen van eisen voor circulair productontwerp. Tussen 2015 en 2019 hebben de EU-wetgevers een aantal richtlijnen⁸ vastgesteld ter bevordering van de beginselen van de circulaire economie, waaronder afvalpreventie en een behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Drie van deze richtlijnen waren relevant voor circulair productontwerp:

- o de richtlijn beperking van gevaarlijke stoffen van 2015;
- o de richtlijn verpakking en verpakkingsafval van 2018, en
- o de richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik van 2019.

06 De lidstaten waren nog bezig met de omzetting van deze richtlijnen in nationaal recht (zie *bijlage I*).

⁷ Richtlijn 2009/125/EG betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten.

⁸ **1)** Richtlijn (EU) 2015/863 betreffende de vervanging van gevaarlijke stoffen; **2)** 2018/849 betreffende autowrakken, (afgedankte) batterijen en accu's en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur; **3)** 2018/850 betreffende het storten van afvalstoffen; **4)** 2018/851 betreffende afvalstoffen; **5)** 2018/852 betreffende verpakking en verpakkingsafval; **6)** 2019/771 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen; en **7)** 2019/883 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen; **8)** 2019/904 richtlijn kunststoffen voor eenmalig gebruik.

07 De Commissie is in 2020 begonnen aan het systematisch mainstreamen van de duurzaamheidsvereisten voor circulair product- en productieontwerp in haar wetgevingsvoorstellen, zoals:

- o een voorstel voor een initiatief inzake duurzaam productbeleid⁹;
- o krachtens het initiatief voor circulaire elektronica, een voorstel voor een universele lader en een systeem om consumenten te belonen voor het inleveren van hun oude apparaten¹⁰;
- o een voorstel voor een herziening van de richtlijn industriële emissies¹¹, met inbegrip van de integratie van praktijken van de circulaire economie in toekomstige referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken (“best available techniques’ reference documents”, BREF’s), en
- o een herziening van de richtlijn beperking van gevaarlijke stoffen van 2011¹² en richtsnoeren om de verbanden met de verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach) van 2006¹³ en de vereisten inzake ecologisch ontwerp te verduidelijken.

⁹ Voorstel voor een verordening betreffende vereisten inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten, [COM\(2022\) 142](#).

¹⁰ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van radioapparatuur, [COM\(2021\) 547](#).

¹¹ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende industriële emissies, [COM\(2022\) 156](#).

¹² [Richtlijn 2011/65/EU](#) betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur.

¹³ [Verordening \(EG\) nr. 1907/2006](#) inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen.

08 Eind 2022 was de wetgeving voor deze initiatieven nog in de maak, met uitzondering van een nieuwe richtlijn betreffende universele laders¹⁴, die vanaf december 2024 moet worden toegepast. In februari 2023 heeft de Commissie haar industrieel plan voor de Green Deal bekendgemaakt, dat verwijst naar het actieplan voor de circulaire economie in verband met de gezamenlijke doelstelling om het kader vast te stellen voor de transformatie van de EU-industrie voor het nettonultijdperk¹⁵.

De actieplannen voor de circulaire economie van de Commissie

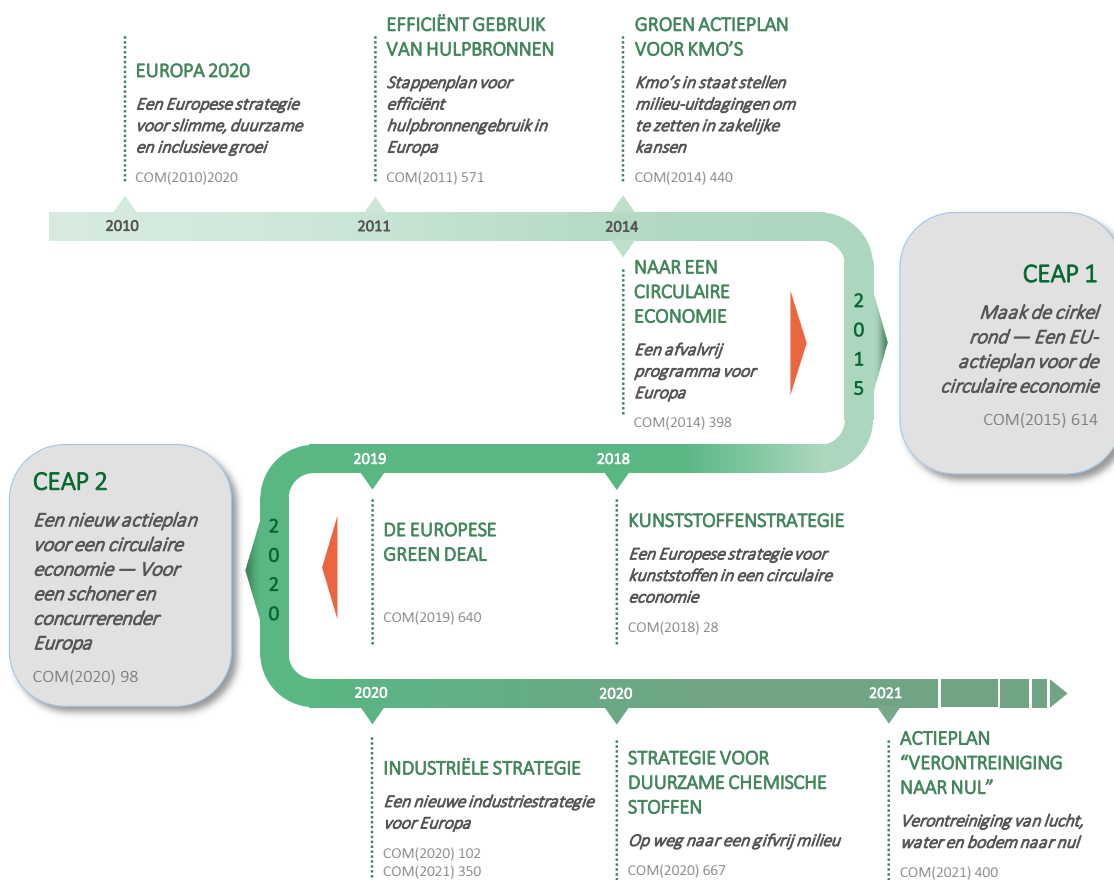
09 De actieplannen voor de circulaire economie (Circular Economy Action Plans, CEAP's) maken deel uit van het strategisch kader voor de circulaire economie van de Commissie (zie *figuur 2*). Deze plannen omvatten vier soorten acties:

- zorgen voor het juiste regelgevingskader (zoals richtlijnen, uitvoeringsverordeningen);
- transversale maatregelen waarbij beleidsoriëntatie wordt vastgesteld (in dit verslag “ondersteunende maatregelen” genoemd) op gebieden als innovatie en investeringen (zoals het ontwikkelen van horizontale testregelingen) om de overgang naar een circulaire economie te stimuleren;
- EU-financiering toekennen aan projecten die de vooruitgang naar circulariteit versnellen, en
- monitoring van de vooruitgang van de EU naar een circulaire economie.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2022/2380 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen met betrekking tot de markt voor radioapparatuur.

¹⁵ Een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk, COM(2023) 62.

Figuur 2 — Strategisch EU-kader voor de circulaire economie



Bron: ERK.

10 In 2015 heeft de Commissie haar eerste actieplan voor de circulaire economie (CEAP 1) uitgebracht¹⁶, dat 54 specifieke acties omvat. In 2020 heeft de Commissie naar aanleiding van de Europese Green Deal¹⁷ CEAP 2¹⁸ uitgebracht. Dit plan bouwt voort op CEAP 1 en omvat nog eens 35 acties ter ondersteuning van een meer circulaire economie. In CEAP 2 is ook een ambitieuze doelstelling opgenomen om het “percentage circulair gebruik van materialen” van de EU (d.w.z. het percentage materiaal dat wordt gerecycled en teruggebracht in de economie) tegen 2030 te verdubbelen.

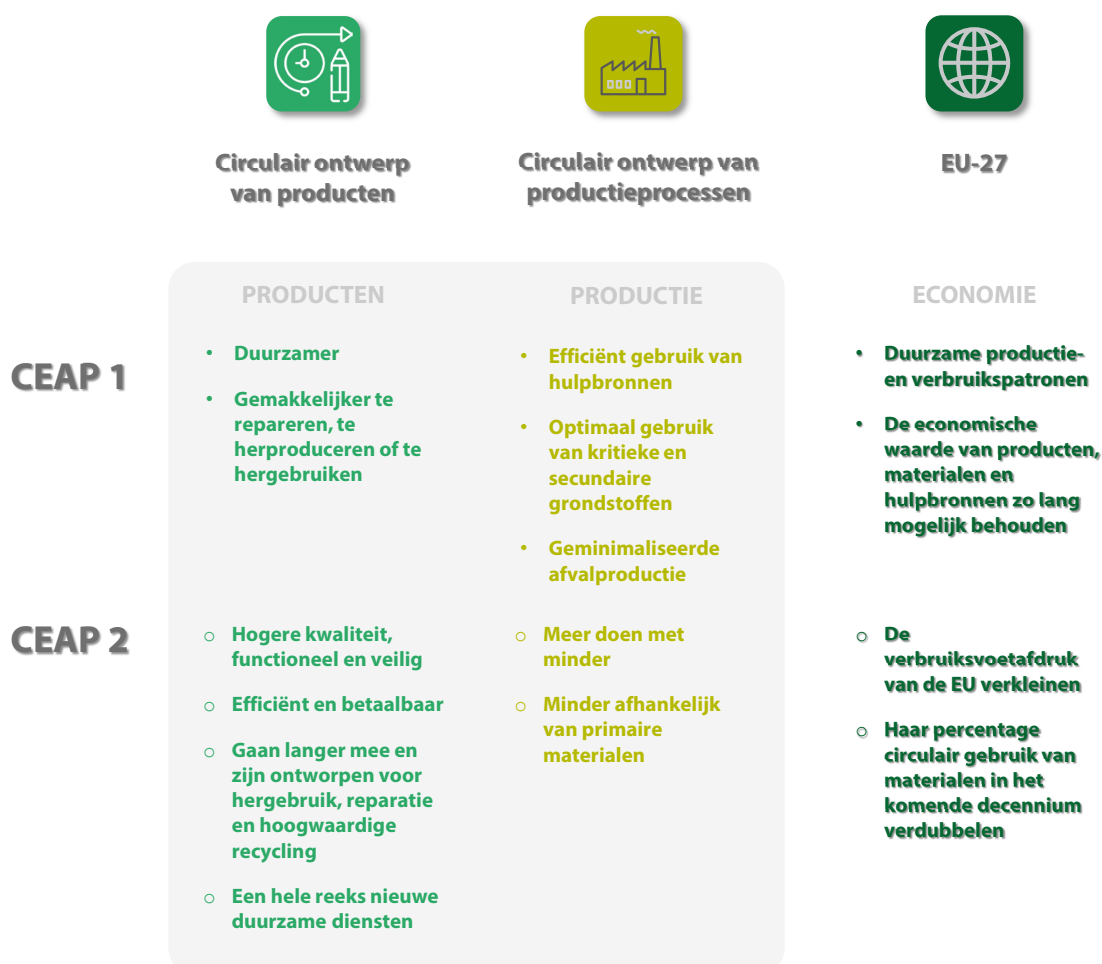
¹⁶ Actieplan van de Commissie voor de circulaire economie (CEAP 1), [COM\(2015\) 614](#).

¹⁷ De Europese Green Deal, [COM\(2019\) 640](#).

¹⁸ Tweede actieplan van de Commissie voor de circulaire economie (CEAP 2), [COM\(2020\) 98](#).

11 Zowel CEAP 1 als CEAP 2 ondersteunen de overgang naar een circulaire economie door duurzame productie, consumptie en een efficiënt gebruik van hulpbronnen te bevorderen ten behoeve van bedrijven en burgers. De actieplannen bevatten doelstellingen voor het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen (in dit verslag de “CEAP-doelstellingen” genoemd, zie [figuur 3](#)). Bijna een kwart (21) van de 89 acties in de twee actieplannen is gericht op de ontwerp- en productiefase en heeft betrekking op alle vier de soorten acties die in paragraaf [09](#) hierboven worden genoemd. [Bijlage II](#) bevat een gedetailleerdere beschrijving.

Figuur 3 — Doelstellingen van CEAP 1 en CEAP 2 voor circulair ontwerp en de overgang naar de circulaire economie van de EU



Bron: ERK, op basis van de mededelingen over CEAP 1 en CEAP 2.

12 In CEAP 1 heeft de Commissie aangegeven dat het cohesiebeleid projecten op lokaal en regionaal niveau ter bevordering van afvalpreventie moet financieren. Voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie meer dan 10 miljard EUR aan EU-financiering voor de circulaire economie beschikbaar gesteld uit de fondsen van het cohesiebeleid, voornamelijk het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), en andere EU-fondsen onder zowel direct beheer (zoals Horizon 2020, het LIFE-programma en het EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen (Cosme)) als indirect beheer (zoals het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) en financiering voor innovatieve ondernemingen (InnovFin)).

13 De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van CEAP 1 en CEAP 2 ligt uitsluitend bij de Commissie. De coördinatie en monitoring van de uitvoering van CEAP 1 was de verantwoordelijkheid van de directoraten-generaal Milieu (DG ENV) en Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf (DG GROW), onder toezicht van het secretariaat-generaal van de Commissie. Voor CEAP 2 heeft DG ENV de verantwoordelijkheid voor coördinatie en monitoring overgenomen.

14 CEAP 1 noch CEAP 2 is bindend voor de lidstaten, die ook niet over een eigen nationale strategie voor de circulaire economie hoeven te beschikken. De actieplannen bevatten echter wel wetgevingsvoorstellen die, zodra zij zijn uitgevoerd, bindende voorwaarden zullen scheppen. Volgens de Commissie vereist de “verwezenlijking van een circulaire economie [...] echter een langdurige betrokkenheid op alle niveaus, van lidstaten, regio’s en steden tot bedrijven en burgers”¹⁹.

¹⁹ CEAP 1, blz. 3.

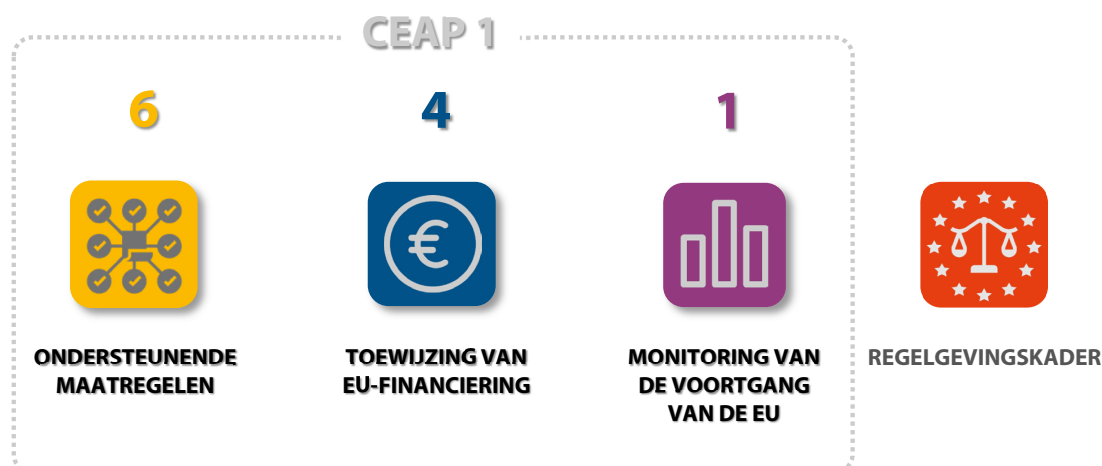
Reikwijdte en aanpak van de controle

15 Bij onze controle werd beoordeeld of de actieplannen van de Commissie voor de circulaire economie, en in het bijzonder de acties met betrekking tot het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen (in dit verslag “circulair ontwerp” genoemd) doeltreffend zijn geweest bij het beïnvloeden van activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten. Wij hebben met name onderzocht of:

- o de activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten sinds 2015 zijn toegenomen;
- o de ondersteunende maatregelen van CEAP 1 inzake circulair ontwerp doeltreffend zijn geweest bij het bevorderen van de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie, en
- o de Commissie doeltreffend is geweest bij het mobiliseren van EU-middelen ter ondersteuning van de verwezenlijking van CEAP-doelstellingen, met name op het gebied van ontwerp en productie.

16 Onze controle heeft betrekking op de periode 2014-2022. Wij hebben ons gericht op CEAP 1, aangezien het ten tijde van onze controle nog te vroeg was om CEAP 2-acties te beoordelen. We hebben 11 van de in totaal 21 CEAP 1-acties met betrekking tot circulair ontwerp behandeld (zie [figuur 4](#) en [bijlage II](#)). We hebben CEAP-acties in verband met “Zorgen voor het juiste regelgevingskader” buiten beschouwing gelaten, omdat de wetgeving voor een aantal belangrijke voorstellen ten tijde van onze controle nog moest worden vastgesteld (zie de paragrafen [07](#) en [08](#)).

Figuur 4 — CEAP 1-acties binnen de reikwijdte van onze controle



Bron: ERK.

17 Wij hebben documentatie onderzocht en gesprekken gevoerd met medewerkers van de directoraten-generaal van de Commissie die betrokken zijn bij de uitvoering van de CEAP's, Eurostat en de Europese Investeringsbank (EIB). We hebben ook relevante belanghebbenden op internationaal en nationaal niveau (zoals vertegenwoordigers van het bedrijfsleven) gesproken om onze analyse van door de lidstaten verstrekte documenten en informatie te bevestigen.

18 Ten aanzien van de fondsen van het cohesiebeleid hebben wij ons gericht op het EFRO als belangrijkste financieringsbron voor de overgang van het midden- en kleinbedrijf (ook wel kleine en middelgrote ondernemingen, kmo's, genoemd) naar een circulaire economie. We hebben drie lidstaten geselecteerd — Ierland, Nederland en Polen — om hun vooruitgang naar een circulaire economie, hun geplande EFRO-financiering en hun strategische prioriteiten te beoordelen. We hebben onze selectie gebaseerd op hun vooruitgang bij de overgang naar een circulaire economie (circulariteitspercentage), hun geplande EFRO-financiering en op de vraag of zij over een nationale strategie voor de circulaire economie beschikten. Hierbij hebben wij gestreefd naar een passende mix van deze criteria. We hebben gekeken naar hun nationale strategieën, beleidsdocumenten en uitvoeringsplannen, alsook hun EFRO-programma's voor 2014-2020 en (indien beschikbaar) voor 2021-2027 en hun nationale herstel- en veerkrachtplannen. We hebben onlinegesprekken gehouden met autoriteiten van de lidstaten en begunstigden van de geselecteerde projecten.

19 Uit de lijst van projecten die door beheersautoriteiten in de geselecteerde lidstaten zijn verstrekt, hebben we vijf EFRO-projecten geselecteerd die volgens ons een groot potentieel hadden om bij te dragen aan circulair ontwerp (twee in Nederland en Polen en één in Ierland). We hebben ook drie Horizon 2020-projecten, drie projecten in het kader van Cosme, één LIFE-project en één EFSI-project onderzocht. Ons doel was de relevantie van deze projecten te beoordelen, alsmede de mate waarin zij bijdroegen tot zowel de algemene CEAP-doelstellingen als de doelstellingen met betrekking tot circulair ontwerp.

20 Bij de voorbereiding van onze controle hebben we een enquête gehouden onder alle EFRO-beheersautoriteiten in de EU over het onderwerp financiering in het kader van het cohesiebeleid ten behoeve van de circulaire economie. We hebben de resultaten van deze enquête gebruikt voor een vervolganalyse van de EFRO-uitgaven in de drie geselecteerde lidstaten. We hebben ook gebruikgemaakt van de bevindingen

van ons speciaal verslag van 2020 over ecologisch ontwerp en energie-etikettering²⁰; ons speciaal verslag van 2022 over synergieën tussen Horizon 2020 en de fondsen van het cohesiebeleid²¹, en onze analyse van 2023 van EU-maatregelen om gevaarlijke afvalstoffen aan te pakken²². Bij het opstellen van onze aanbevelingen hebben wij ook rekening gehouden met de conclusies van ons speciaal verslag van 2021 over resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid²³.

21 Ons verslag is bedoeld als bijdrage aan de voortdurende uitdaging binnen de EU om het milieueffect van economische activiteiten te verminderen. Het moet de Commissie helpen haar monitoring van de overgang naar een circulaire economie te verbeteren en EU-financiering beter te richten op circulair ontwerp — de meest effectieve manier om naar een circulaire economie te gaan.

²⁰ Speciaal verslag 01/2020: “EU-maatregelen op het gebied van ecologisch ontwerp en energie-etikettering: aanzienlijke vertragingen en niet-naleving doen afbreuk aan belangrijke bijdrage tot grotere energie-efficiëntie”.

²¹ Speciaal verslag 23/2022: “Synergieën tussen Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen: de mogelijkheden worden nog niet ten volle benut”.

²² Analyse 02/2023: “EU-maatregelen om de toenemende hoeveelheid gevaarlijke afvalstoffen aan te pakken”.

²³ Speciaal verslag 24/2021: “Resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid: nastrevenswaardige ambities, maar nog steeds belemmeringen in de periode 2014-2020”.

Opmerkingen

Steeds meer aandacht van de lidstaten voor de circulaire economie, maar trage vooruitgang en problemen met monitoring

22 Wij onderzochten:

- o de vooruitgang van de lidstaten naar een circulaire economie en of deze na de bekendmaking van CEAP 1 in 2015 is versneld;
- o of de actieplannen van de Commissie (CEAP 1 en CEAP 2), en met name de acties met betrekking tot circulair productontwerp, nationale strategieën en plannen hebben beïnvloed om ze in overeenstemming te brengen met EU-prioriteiten, en
- o of de Commissie, om de planning van toekomstig EU-beleid te vergemakkelijken, een volledig en alomvattend monitoringsysteem heeft opgezet om de vooruitgang van de lidstaten bij hun overgang naar een circulaire economie te meten.

De vooruitgang van de lidstaten naar een circulaire economie verloopt traag

23 CEAP 1 omvatte een actie voor de Commissie om een monitoringkader te ontwikkelen om de overgang van de EU naar een circulaire economie te meten (zie actie 15 van *bijlage II*). Voor dit kader is gebruikgemaakt van bestaande gegevens van Eurostat en andere officiële bronnen. Het werd in 2018 verwezenlijkt en omvatte de indicator “percentage circulair gebruik van materialen” (zie ook de paragrafen *29-32*).

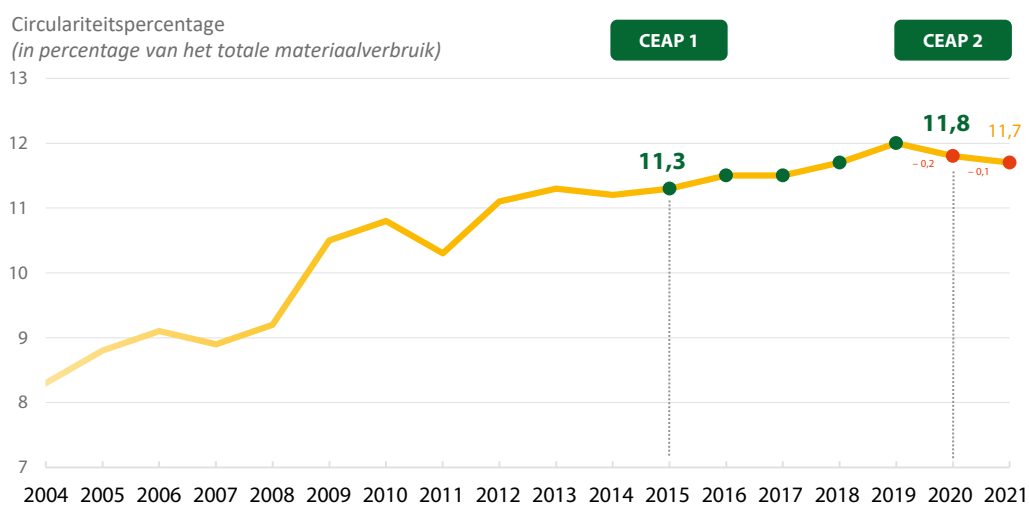
24 Aan de hand van deze indicator, ook bekend als het circulariteitspercentage, wordt het percentage materiaal gemeten dat wordt gerecycled en teruggebracht in de economie. Sommige internationale organisaties²⁴ en nationale autoriteiten beschouwen deze als een maatstaf voor de algemene vooruitgang van landen naar een circulaire economie. De Commissie zelf heeft deze indicator gebruikt voor het vaststellen van de CEAP 2-doelstelling voor 2030 (zie paragraaf **10**) en in haar jaarlijkse landverslagen om aan te tonen in hoeverre de lidstaten erin slagen de doelstellingen inzake de overgang naar een circulaire economie te verwezenlijken.

25 Eurostat stelt sinds 2018 het EU-circulariteitspercentage op en was in staat dit percentage met terugwerkende kracht tot 2004 te berekenen. **Figuur 5** laat zien dat tussen 2015 en 2021 het gemiddelde circulariteitspercentage voor alle EU-lidstaten (de “EU-27”) met slechts 0,4 procentpunt is gestegen. Hoewel de doelstelling van de Commissie in het kader van CEAP 2 is om het circulariteitspercentage van 2020 tegen 2030 te verdubbelen, is het feitelijke circulariteitspercentage sinds 2019 licht gedaald. Het EU-circulariteitspercentage van 11,7 % in 2021 is hoger dan het meest recente mondiale circulariteitspercentage, dat 7,6 % bedraagt, tegen 9,1 % in 2018²⁵.

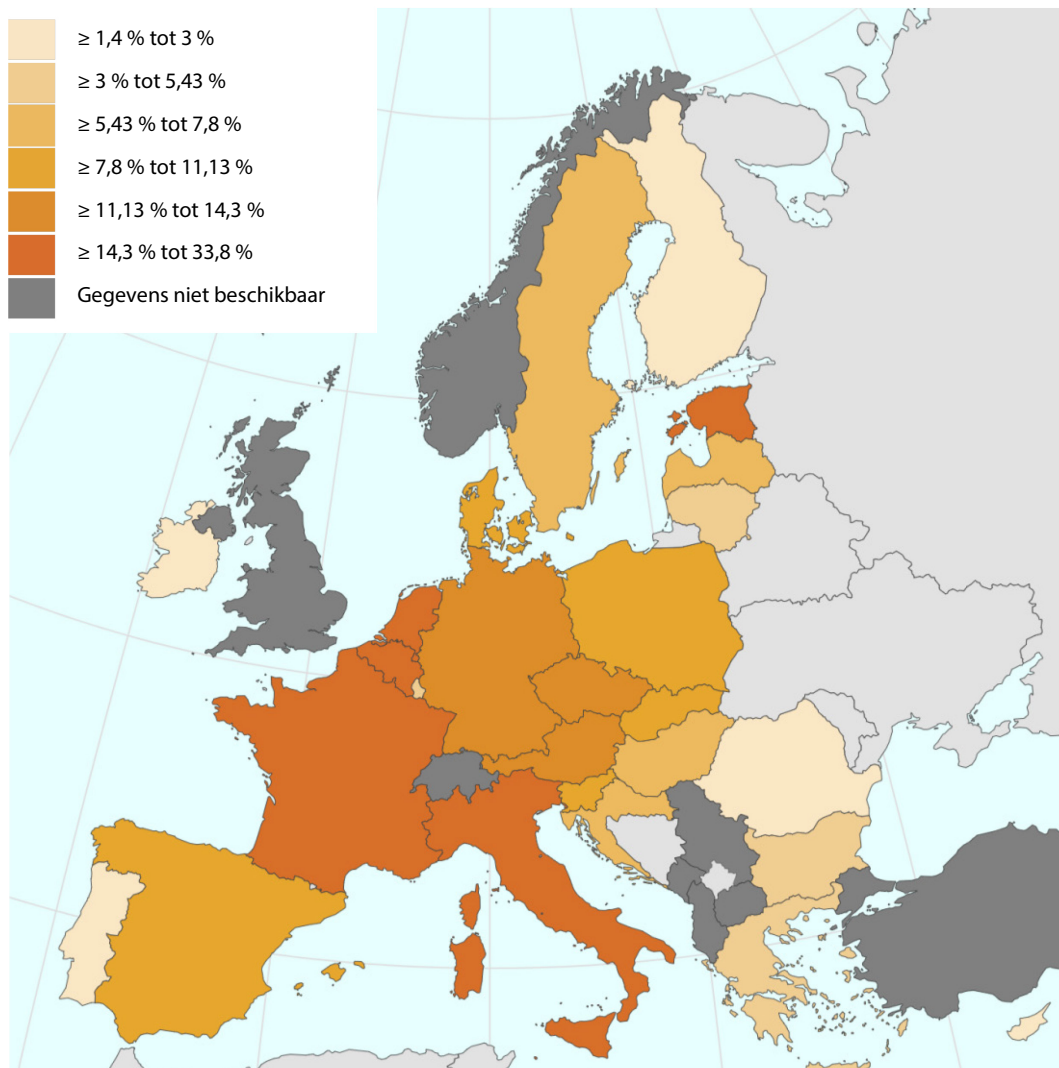
²⁴ Bijvoorbeeld “[The OECD Inventory of Circular Economy indicators](#)”, OESO, 2021; en de Economische Commissie van de Verenigde Naties voor Europa (VN/ECE).

²⁵ “[The circularity gap report 2023](#)”, Amsterdam: Circle Economy.

Figuur 5 — Vooruitgang van de EU-27 naar een circulaire economie



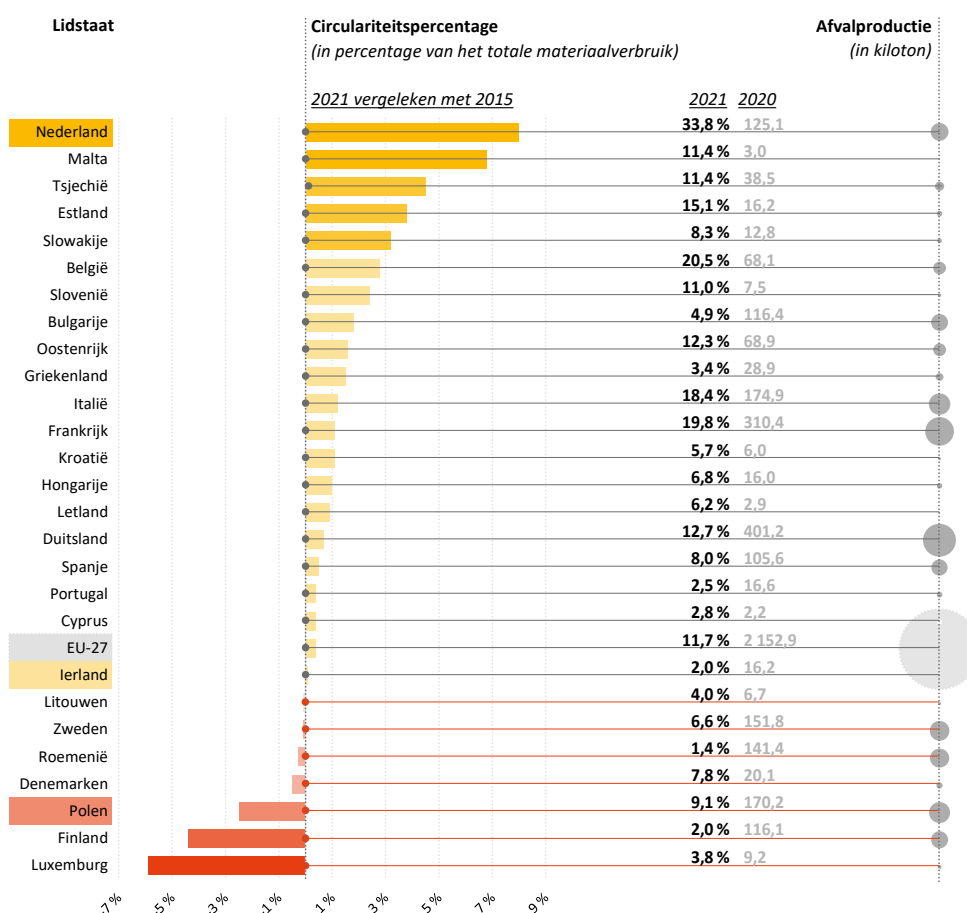
2021



Bron: ERK, op basis van Eurostat — percentage circulair gebruik van materialen. Ontwerp van de kaarten: Eurostat.

26 Uit *figuur 5* blijkt ook dat tussen de lidstaten aanzienlijke verschillen bestaan wat betreft circulariteitspercentages — sommige gebruiken vele malen meer gerecyclede materialen dan andere. *Figuur 6* toont de vooruitgang die elke lidstaat tussen 2015 en 2021 heeft geboekt, en de hoeveelheid geproduceerd afval. Zeven lidstaten — waaronder één die wij nader hebben geanalyseerd (Polen) — zijn in deze periode achteruitgegaan.

Figuur 6 — Vooruitgang van de lidstaten op weg naar een circulaire economie 2015-2021



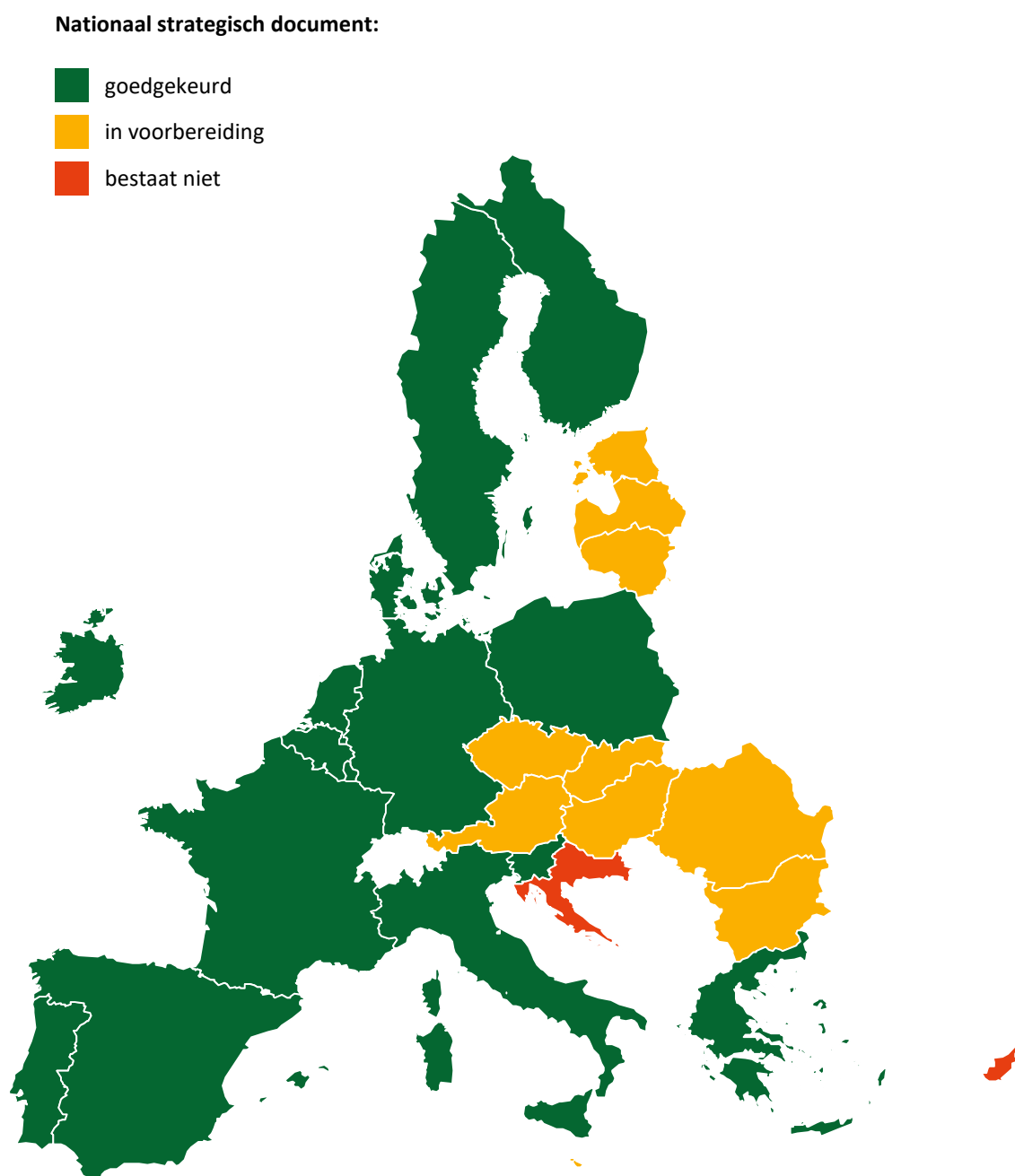
Bron: ERK, op basis van [percentage circulair gebruik van materialen](#) en [afvalproductie](#) van Eurostat.

De strategieën voor de circulaire economie van de lidstaten zijn door CEAP 1 beïnvloed

27 De lidstaten waren op grond van CEAP 1 niet verplicht een strategie voor de circulaire economie op te stellen. De Commissie heeft de lidstaten echter aangespoord om maatregelen en/of strategieën uit te werken en vast te stellen als aanvulling op en bijdrage aan CEAP 1. Wij hebben onderzocht of de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie is versneld overeenkomstig de verwachtingen van de Raad voor CEAP 1²⁶. In juni 2022 hadden bijna alle EU-lidstaten een nationale strategie voor de circulaire economie ontwikkeld of waren zij daarmee bezig (zie [figuur 7](#)). De meeste werden na 2016 vastgesteld. Sommige lidstaten hadden zelfs strategieën op regionaal of stedelijk niveau ontwikkeld.

²⁶ Conclusies van de Raad over het EU-actieplan voor de circulaire economie, [Persmededeling 367/16](#), paragraaf 2.

Figuur 7 — Nationale strategische documenten van de EU-27 over de circulaire economie



Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie vanaf juni 2022.

28 In *kader 1* worden de strategieën voor de circulaire economie van de drie door ons nader onderzochte lidstaten beschreven. De landen stelden hun strategie elk op een verschillend moment vast. Ook de inhoud en de details van de strategische documenten verschilden. Alle opgenomen elementen hadden betrekking op circulair ontwerp; sommige hadden echter betrekking op stadia van de levenscyclus van het product met minder groot effect, zoals recycling of andere vormen van afvalverwerking. Alle door ons geïnterviewde beleidsmakers erkenden echter dat

zowel CEAP 1 als CEAP 2 hun strategieën en de daaraan ten grondslag liggende acties hebben beïnvloed.

Kader 1

De strategieën voor de circulaire economie van Ierland, Nederland en Polen

In de strategie van Nederland, die in het najaar van 2016 werd goedgekeurd, werden de doelstellingen van 50 % minder gebruik van primaire grondstoffen tegen 2030 en een volledig circulaire economie tegen 2050 vastgesteld. Deze strategie bestrijkt aspecten van alle fasen van de circulaire economie, waaronder circulair ontwerp, met directe verwijzingen naar CEAP 1.

In Polen omvatte de *routekaart voor de circulaire economie* van 2019 acties die relevant zijn voor de ontwerp- en productiefasen van de circulaire economie, voortbouwend op CEAP 1. In juli 2022 heeft de Poolse regering haar nieuwe *productiviteitsstrategie* goedgekeurd, die als leidraad moet dienen voor toekomstige steun voor de overgang naar een circulaire economie in Polen. Om de overgang te meten, heeft de regering besloten andere indicatoren te volgen dan die welke de Commissie gebruikt (bijv. “hulpbronnenproductiviteit”).

In 2020 heeft de Ierse regering het *afvalactieplan voor de circulaire economie* goedgekeurd, een routekaart voor afvalplanning en -beheer. De belangrijkste doelstellingen waren het verleggen van de aandacht naar het verwijderen van of ontwerpen met schadelijk afval en het verlengen van de levensduur van producten en goederen door ze opnieuw te gebruiken en te voorkomen dat afval ontstaat. In december 2021 heeft de regering haar *overheidsbrede strategie voor de circulaire economie* vastgesteld, met onder meer de doelstelling het circulariteitspercentage van Ierland tegen 2030 boven het EU-gemiddelde te brengen.

Er zijn tekortkomingen in het monitoringkader van de Commissie

29 Doel van actie 15 van CEAP 1 was het vaststellen van een kader voor de monitoring van belangrijke trends en patronen om inzicht te krijgen in verschillende elementen van de circulaire economie in de loop der tijd, het helpen vaststellen van succesfactoren in de lidstaten en beoordelen of voldoende maatregelen zijn genomen.

30 De Commissie heeft in januari 2018 de eerste versie van het monitoringkader verstrekt, en heeft het sindsdien regelmatig bijgewerkt. Het bevat tien indicatoren (zie [bijlage III](#)) die de vooruitgang op vier gebieden meten: 1) productie en consumptie, 2) afvalbeheer, 3) secundaire grondstoffen, en 4) concurrentievermogen en innovatie. Wij hebben vastgesteld dat er geen specifieke indicatoren zijn voor circulair ontwerp van producten.

31 Ook institutionele belanghebbenden, zoals het Europees Parlement²⁷ en het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁸, hebben gewezen op het ontbreken van specifieke ontwerpgerelateerde indicatoren. Het Europees Milieuagentschap heeft opgemerkt²⁹ dat er in het kader geen indicatoren voor het behoud van de productwaarde zijn opgenomen. Sinds 2020³⁰ onderzoekt het Agentschap nieuwe manieren om ontwerp te beoordelen, met inbegrip van het gebruik van indicatoren, in het kader van zijn initiatief [Circularity Metrics Lab](#). De drie door ons bevraagde lidstaten benadrukten ook het belang van het opnemen van indicatoren voor productontwerp. Volgens hen was het kader gericht op afval en weerspiegelde het een lineaire in plaats van een circulaire economie.

32 Ten tijde van onze controle was de Commissie haar monitoringkader voor de circulaire economie aan het herzien. Met de nieuwe indicatoren in het ontwerp dat ons tijdens de controle werd voorgelegd, worden de door ons geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot het circulair productontwerp echter niet volledig aangepakt. Daarnaast heeft DG RTD een onderzoeksproject geselecteerd dat in het kader van Horizon Europa wordt gefinancierd om alternatieve indicatoren te ontwikkelen en te testen waarmee de vooruitgang bij de overgang naar een circulaire economie kan worden gemeten. Dit project, met EU-financiering van 850 000 EUR, is bedoeld om de nieuwste ideeën op het gebied van milieustatistieken samen te brengen om circulariteit op alle niveaus te volgen en benchmarks vast te stellen voor beleid, inclusief financiering. De Commissie is een onderzoek gestart naar synergieën met haar huidige monitoringkader.

²⁷ Ontwerpresolutie van het Parlement overeenkomstig artikel 133 van het Reglement over een monitoringkader voor de circulaire economie, [B8-0000/2018](#), paragraaf 3.

²⁸ Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over een monitoringkader voor de circulaire economie, [NAT/722-EESC-2018-00464](#), paragraaf 3.3.

²⁹ Briefing van het Europees Milieuagentschap over de monitoring van de circulaire economie, [23/2021](#).

³⁰ [“Bellagio Declaration Circular Economy Monitoring Principles”](#), 2020.

Beperkte aanwijzingen dat de ondersteunende maatregelen van CEAP 1 doeltreffend waren om de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie te bevorderen

33 De elf acties van CEAP 1 die binnen de reikwijdte van onze controle vallen, omvatten zes ondersteunende maatregelen ter bevordering van circulair ontwerp (zie de actielijst in *bijlage II*). De Commissie was van plan:

- de mogelijkheid van een onafhankelijk testprogramma voor geplande veroudering te beoordelen (actie 5);
- een betere kennisbasis en ondersteuning van kmo's voor de vervanging van zeer zorgwekkende gevaarlijke stoffen te ontwikkelen (actie 6);
- een open, pan-Europees netwerk van technologische infrastructuren voor kmo's op te richten om geavanceerde productietechnieken in de productieprocessen van kmo's op te nemen (actie 7);
- de circulaire economie in de EU te sturen aan de hand van referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken (BREF's) (actie 8);
- na te gaan hoe de efficiëntie en de toepassing van het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) en het proefprogramma inzake milieutechnologietoetsing (ETV) kunnen worden verbeterd (actie 9), en
- belanghebbenden actief te betrekken bij de uitvoering van CEAP 1 via bestaande fora in de belangrijkste sectoren (actie 10).

34 Wij hebben elk van deze maatregelen, waarbij de vierde en de vijfde maatregel zijn samengevoegd, beoordeeld om na te gaan of zij in overeenstemming waren met de doelstellingen van CEAP 1 voor circulair ontwerp, en of zij resultaten opleverden die bijdroegen aan de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie.

De Commissie concludeerde dat het opsporen van geplande veroudering niet haalbaar was

35 Geplande veroudering is de praktijk waarbij de nuttige levensduur van een product in de ontwerpfase kunstmatig wordt beperkt, zodat het na een vooraf bepaalde periode verouderd is. Het vervangen van deze producten kost extra middelen, energie, enzovoorts. Het uitbannen van geplande veroudering is duidelijk in overeenstemming met de CEAP 1-doelstellingen voor circulair productontwerp. Naar

aanleiding van de aanhoudende belangstelling van de Raad en het Europees Parlement besloot de Commissie om de mogelijkheid van een onafhankelijk testprogramma om geplande veroudering op te sporen en tegen te gaan, tegen uiterlijk 2018 te beoordelen.

36 In 2017 concludeerde de Commissie dat opzettelijke productveroudering door geen enkele regeling voor ex-posttests kan worden opgespoord. Zij besloot in plaats daarvan een andere regeling te ontwikkelen om “vroegtijdige” in plaats van “geplande” veroudering op te sporen (d.w.z. een regeling die niet gericht is op kwaad opzet van fabrikanten), met een toewijzing van 5 miljoen EUR in het kader van Horizon 2020. Uit twee voorstellen werd één project geselecteerd uit de desbetreffende oproep om dit testprogramma op te leveren, met een geplande EU-bijdrage van 5 miljoen EUR.

37 Wij hebben de documentatie van het project onderzocht en met de begunstigde gesproken. Ten tijde van onze controle was het project in uitvoering en zou het in april 2023 moeten zijn voltooid. We hebben vastgesteld dat de beoogde testregeling betrekking zou hebben op factoren van circulair productontwerp zoals duurzaamheid, repareerbaarheid, aanpasbaarheid en verbeterbaarheid van vier productgroepen (wasmachines, afwasmachines, smart-tv's en mobiele telefoons). Er zou echter geen kwaad opzet van fabrikanten mee kunnen worden opgespoord, waardoor deze regeling dus niet zou voldoen aan de bedoeling van de aanverwante CEAP 1-actie om “een onafhankelijk testprogramma op [te stellen] in het kader van Horizon 2020 om bij te dragen tot de identificatie van kwesties in verband met mogelijke geplande veroudering”.

De mate van verbreiding van steun voor de vervanging van gevaarlijke stoffen was onduidelijk

38 De hoeveelheid in de EU geproduceerde gevaarlijke afvalstoffen is sinds 2004 voortdurend toegenomen³¹. Wat de vervanging van dergelijke gevaarlijke stoffen betreft, heeft de Commissie twee Cosme-projecten gefinancierd (met een EU-bijdrage van 346 000 EUR) om deze CEAP 1-actie ter ondersteuning van kmo's uit te voeren. Het concept van beide projecten was in overeenstemming met de CEAP-doelstellingen om veiligere producten te leveren. De projecten hadden tot doel beste praktijken inzake de vervanging van bepaalde chemische stoffen te vergemakkelijken en te

³¹ [Analyse 02/2023](#): “EU-maatregelen om de toenemende hoeveelheid gevaarlijke afvalstoffen aan te pakken”.

verspreiden door de “databank met mogelijkheden voor partnerschappen”, die door het Enterprise Europe Network van de Commissie wordt beheerd, te verbeteren. De Commissie heeft ook zeven andere door LIFE gefinancierde individuele projecten (met een EU-bijdrage van 8,2 miljoen EUR) met betrekking tot de vervanging van gevaarlijke stoffen vastgesteld, waaronder drie (met een EU-bijdrage van 4,3 miljoen EUR) die na de bekendmaking van CEAP 1 van start zijn gegaan (zie paragraaf 77 en *kader 5*).

39 De begunstigden van deze Cosme-projecten meldden dat alle te leveren prestaties waren gerealiseerd. Ten tijde van onze controle hebben wij echter geen aanwijzingen gevonden dat de aanbevelingen van de projecten voor nauwere samenwerking waren uitgevoerd of hadden geleid tot een groter gebruik van de databank door kmo's of andere belanghebbenden om veiligere producten te leveren.

De bijdrage van projecten ter ondersteuning van de toegang tot geavanceerde productietechnologieën was beperkt

40 De Commissie was in het kader van CEAP 1 van plan kmo's te steunen bij de toegang tot innovatieve technologieën. Zij heeft twee projecten gefinancierd om deze CEAP 1-actie uit te voeren, beide met betrekking tot onlineplatforms en steun voor kmo's bij het verbeteren van hun productieprocessen. Het eerste project werd gefinancierd in het kader van het programma Horizon 2020 (met een EU-bijdrage van 4,9 miljoen EUR) en het tweede project via een Cosme-dienstencontract (met een EU-bijdrage van 2 miljoen EUR). Beide projecten werden voltooid zoals gepland en alle te leveren prestaties werden als gerealiseerd gerapporteerd.

41 Beide projecten hadden betrekking op het soort technologieën ter ondersteuning van doelstellingen van CEAP 1 voor circulair ontwerp van productieprocessen. Hoewel niet gerelateerd aan circulair productontwerp, waren zowel schone technologieën (in het kader van het eerste project) als geavanceerde productietechnologieën (in het kader van het tweede project) gericht op aspecten van duurzaam hulpbronnenverbruik en minimalisering van de afvalproductie via productieprocessen.

42 Deze twee projecten bestreken echter slechts een klein aantal kmo's, en de mate waarin de voorgestelde technologische oplossingen zijn toegepast, was ook beperkt. Het Horizon 2020-project ondersteunde slechts 53 kmo's en in het Cosme-project besloten slechts 22 van de 102 aanvankelijk ondersteunde kmo's door te gaan naar de definitieve uitvoeringsfase, waarbij slechts 85 van de 356 voorgestelde innovatieve oplossingen werden geïnitieerd.

BREF's, EMAS en ETV hadden een bescheiden effect op de duurzaamheid van productieprocessen

43 De ondersteunende maatregelen van CEAP 1 omvatten twee aanvullende acties ter verhoging van de hulpbronnefficiëntie en ter vermindering van de afvalproductie, overeenkomstig de doelstellingen van CEAP 1 voor circulair ontwerp van productieprocessen. Als een van deze acties (actie 8 van *bijlage II*) besloot de Commissie vanaf 2016 BREF's te gebruiken om beste praktijken in een reeks industriële sectoren te bevorderen (zie *kader 2*).

Kader 2

Referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken (BREF's) en conclusies

BREF's worden ontwikkeld zodat conclusies kunnen worden getrokken over "beste beschikbare technieken" voor industriële processen, die de Commissie vervolgens als haar uitvoeringsbesluiten bekendmaakt. Het doel ervan is industriële emissies en verontreiniging te voorkomen en te beheersen. Deze conclusies zijn juridisch bindend en de nationale autoriteiten moeten er rekening mee houden bij de vaststelling van milieuprestatieniveaus voor bepaalde industriële installaties en bij de afgifte van de overeenkomstige vergunningen.

Deze BREF's en conclusies waren al gebruikt voor de uitvoering van de richtlijn industriële emissies van 2010³².

44 Wij hebben echter geconstateerd dat de Commissie tijdens CEAP 1 (van 2015 tot 2019) in slechts acht BREF's aanvullende richtsnoeren over de circulaire economie had opgenomen. De andere 15 BREF's, die in deze periode moesten worden herzien, werden niet bijgewerkt. Deze richtsnoeren waren niet systematisch, aangezien slechts twee van de acht beste beschikbare technieken relevante kwantitatieve streefdoelen bevatten.

³² Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies.

45 Met CEAP 2 wilde de Commissie de rechtsgrondslag bieden voor een meer systematische behandeling en analyse van de circulaire economie in BREF's. De Commissie presenteerde deze rechtsgrondslag via haar voorstel voor de nieuwe richtlijn inzake industriële emissies³³.

46 Bij de tweede actie werd nagegaan hoe de efficiëntie en toepassing van het milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) en het programma inzake milieutechnologietoetsing (ETV) kunnen worden verbeterd (actie 9 van *bijlage II*). EMAS, dat in 1993 is ingevoerd³⁴, is een vrijwillig EU-milieubeheersysteem aan de hand waarvan organisaties hun milieuprestaties kunnen evalueren, rapporteren en verbeteren. In de context van de circulaire economie bevordert het een efficiënt gebruik van hulpbronnen. Hoewel de regeling bij een EU-verordening is ingevoerd, is registratie voor organisaties vrijwillig.

47 In het kader van CEAP 1 wilde de Commissie de toepassing van EMAS bevorderen. Tussen 2016 en 2018 en na 2020 nam het aantal nieuwe registraties echter af (zie *figuur 8*). In december 2022 bedroeg het aantal actieve locaties van EMAS-geregistreerde organisaties 14 000, tegenover de 23 000 die oorspronkelijk voor 2015 waren geraamd³⁵. Hoewel geregistreerde organisaties op milieugebied doorgaans baat hadden bij EMAS, hadden zij moeite om hun afvalproductie en materiaalverbruik te verminderen, die in sommige gevallen zelfs toenamen³⁶.

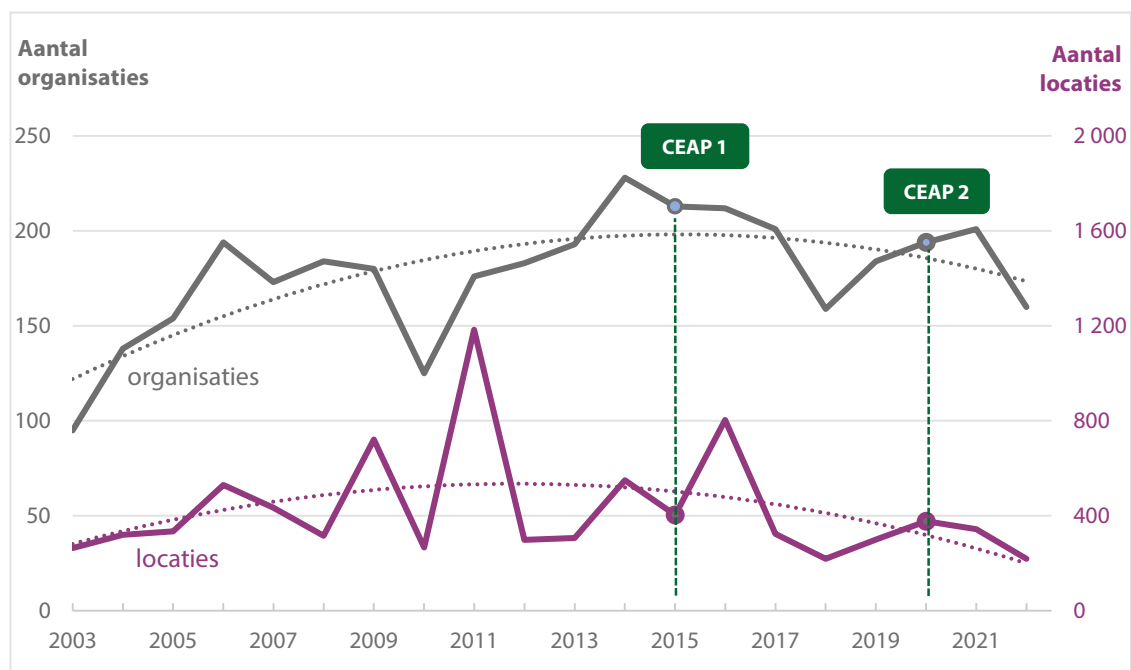
³³ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies, [COM\(2022\) 156](#).

³⁴ [Verordening \(EEG\) nr. 1836/93 "EMAS"](#), herzien bij [Verordening \(EG\) nr. 761/2001 "EMAS II"](#) en in [Verordening \(EG\) nr. 1221/2009 "EMAS III"](#).

³⁵ Voorstel van de Commissie voor een wijziging van de EMAS-verordening, [COM\(2008\) 402](#), blz. 5.

³⁶ Geschiktheidscontrole van de Commissie op de EMAS-verordening, [SWD\(2017\) 253](#), blz. 29, paragraaf 7.2.1.

Figuur 8 — Nieuwe EMAS-registraties tussen 2003 en 2022



Bron: ERK, op basis van het [EMAS-register](#) van de Commissie.

48 De ETV is het vrijwillige programma van de EU dat bedoeld is om innovatieve milieutechnologieën op de markt te brengen. Het werd door de Commissie in 2011 geïntroduceerd³⁷, ging in 2013 van start en zou tot 2016 lopen (later verlengd tot 2017). Hiermee konden kmo's de technische en milieuprestaties van door hen ontwikkelde nieuwe technologieën verifiëren en door middel van een "verificatieverklaring" laten certificeren.

49 In het kader van CEAP 1 wilde de Commissie onderzoeken hoe de efficiëntie en de toepassing van het ETV-proefprogramma konden worden verbeterd. In haar evaluatie van 2020 stelde de Commissie vast dat er ruimte is om de regeling te vereenvoudigen en meer te doen om deze aan de markt te communiceren. In totaal werden 123 ETV-verificaties gestart en voor 47 technologieën werden verificatieverklaringen afgegeven, waaronder 15 technologieën met aspecten van materiaalefficiëntie in verband met de circulaire economie. Wij hebben geen aanwijzingen gevonden dat deze daadwerkelijk in productieprocessen werden toegepast. In november 2022 heeft de Commissie na een interne beoordeling besloten haar werkzaamheden voor het ETV-programma stop te zetten.

³⁷ COM(2011) 899, mededeling van de Commissie, "Innovatie voor een duurzame toekomst — Het actieplan voor eco-innovatie (Eco-AP)".

De Commissie heeft belanghebbenden betrokken via bestaande fora

50 Om belanghebbenden te betrekken via bestaande fora, hebben de Commissie en het Europees Economisch en Sociaal Comité in maart 2017 het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie opgericht. Het platform had tot doel de interactie tussen belanghebbenden te verbeteren op het gebied van kennis, samenwerking, expertise, het vaststellen van belemmeringen en het bevorderen van de beleidsdialoog over het thema circulaire economie. De activiteiten omvatten een beleidsdialoog via jaarlijkse tweedaagse conferenties en een eigen website met informatie over de circulaire economie.

51 De Commissie heeft vijf jaarlijkse conferenties gehouden (behalve in 2021 vanwege de COVID-19-pandemie) en beschouwde deze als jaarlijkse vlaggenschipevenementen voor belanghebbenden. Wij hebben deelgenomen aan het evenement van maart 2022 in Brussel, en hebben opgemerkt dat het duidelijk gericht was op duurzame producten, waarbij het belang van circulair ontwerp en de komende wetwijzigingen werden benadrukt (zie de paragrafen **07** en **08**). Zodra deze wetten zijn goedgekeurd, moeten zij in de lidstaten worden toegepast, met handhaving en gerichte EU-financiering, om het beoogde effect te bereiken. Wat de website betreft, hebben wij gecontroleerd of de informatie over het strategisch kader voor de drie lidstaten actueel is. Dit was niet het geval, ook omdat de Commissie voor deze informatie afhankelijk was van de vrijwillige feedback van de lidstaten.

EU-financiering was beschikbaar om de overgang naar een circulaire economie te ondersteunen, maar werd weinig gebruikt voor circulair ontwerp

52 Wij hebben onderzocht of de EU-financiering in de periode 2014-2020 is toegewezen aan projecten voor circulair ontwerp die kunnen bijdragen aan de overgang naar een circulaire economie. We hebben ook onderzocht of de Commissie het gebruik van de beschikbare middelen heeft bevorderd (onder direct, gedeeld of indirect beheer) en of de gesteunde projecten relevant waren. Ten slotte hebben we onderzocht of de Commissie in staat was de financiering ter ondersteuning van dergelijke projecten en de bijdrage van deze projecten aan de algemene doelstellingen van CEAP 1 en aan die met betrekking tot circulair ontwerp te volgen.

53 In de afvalwetgeving van de EU³⁸ wordt benadrukt dat “[a]fvalpreventie de efficiëntste manier [is] om de hulpbronnefficiëntie te verbeteren en het milieueffect van afval te verminderen”. De lidstaten moeten deugdelijk gebruik maken van EU-investeringen door prioriteit te geven aan preventie (bijv. via circulair ontwerp), overeenkomstig de EU-afvalhiërarchie. In CEAP 1 is bepaald dat het cohesiebeleid projecten op lokaal en regionaal niveau ter bevordering van afvalpreventie moet financieren. Volgens ons moet dezelfde prioriteit gelden voor de fondsen die direct en indirect door de Commissie worden beheerd.

De Commissie heeft aanzienlijke EU-financiering voor de circulaire economie gepland

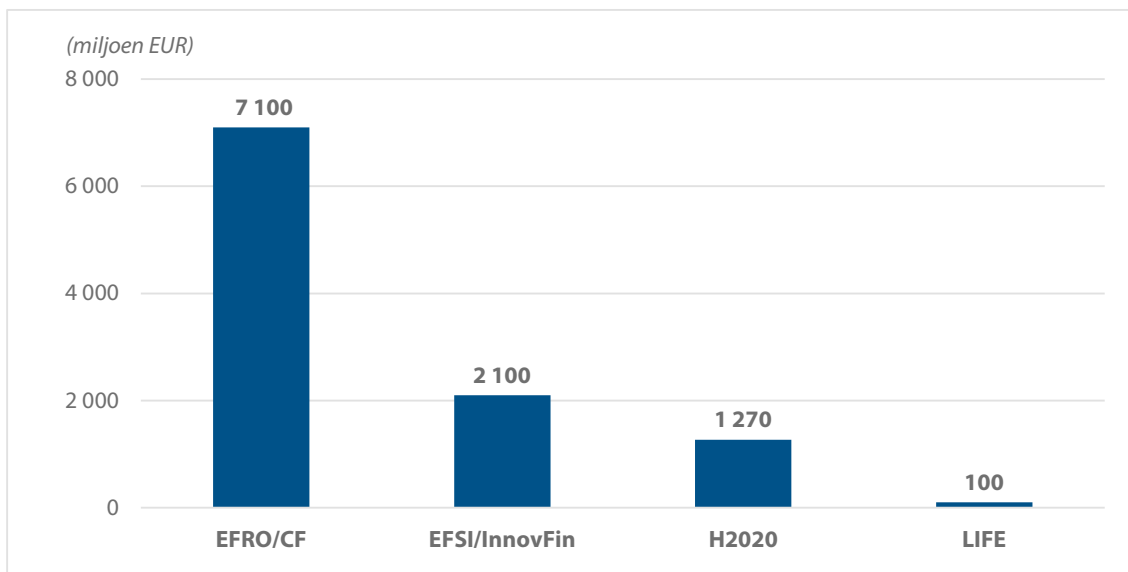
54 De Commissie heeft toegezegd het gebruik van het scala aan EU-financieringsinstrumenten te bevorderen (zie paragraaf **12**) door in CEAP 1 acties op te nemen met betrekking tot de gerichte outreach van de fondsen in het kader van het cohesiebeleid en het EFSI en het bevorderen van innovatie via Horizon 2020 onder het thema “Industrie 2020” — zie de acties 11 tot en met 14 van *bijlage II*.

55 Volgens het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019³⁹ heeft de EU tussen 2016 en 2020 meer dan 10 miljard EUR aan financiering gepland voor de overgang naar een circulaire economie (om te investeren in innovatie en de aanpassing van de industriële basis te ondersteunen). Het grootste deel van deze financiering werd verstrekt via de fondsen in het kader van het cohesiebeleid (het EFRO en Cohesiefonds — zie *figuur 9* en *figuur 10*). Via het Cohesiefonds werden doorgaans milieuprojecten op het gebied van duurzame ontwikkeling en energie, voornamelijk infrastructuur voor afvalbeheer, gefinancierd terwijl via het EFRO onderzoek en innovatie en milieuvriendelijke productieprocessen werden ondersteund. Derhalve hebben wij onze analyse toegespitst op het EFRO.

³⁸ Richtlijn (EU) 2018/851 betreffende afvalstoffen; en Richtlijn (EU) 2018/852 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

³⁹ COM(2019) 190, Mededeling van de Commissie over de uitvoering van CEAP 1.

Figuur 9 — Geplande EU-financiering voor de circulaire economie tot 2020



Bron: ERK, op basis van het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 van de Commissie.

Beperkt gebruik van fondsen in het kader van het cohesiebeleid voor projecten voor circulair ontwerp

56 In CEAP 1 werd gewezen op het belang van onderzoeks- en innovatiemogelijkheden voor de circulaire economie in het kader van het cohesiebeleid en werd gepland om de lidstaten en de regio's te helpen meer gebruik te maken van EU-middelen (actie 11 van *bijlage II*).

57 De fondsen in het kader van het cohesiebeleid vallen onder gedeeld beheer tussen de Commissie en de lidstaten. Zij zijn geregeld bij de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). In de in 2013 aangenomen GB-verordening voor de periode 2014-2020⁴⁰ werd de circulaire economie niet specifiek genoemd. In het kader van de EFRO-verordening⁴¹ waren echter twee van de prioriteiten ervan bijzonder relevant voor investeringen die de overgang naar een circulaire economie bevorderen: artikel 5, lid 1, punt b "bevordering van investeringen in de ontwikkeling van producten en diensten" en artikel 5,

⁴⁰ Verordening (EU) nr. 1303/2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het EFRO, het ESF, het CF, het Elfpo en het EFMZV.

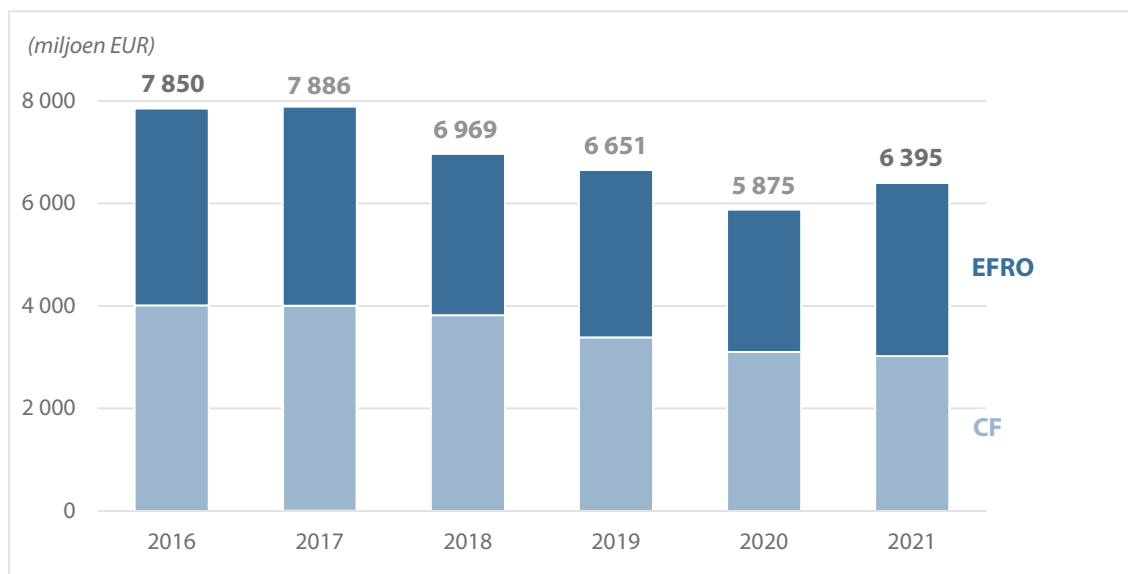
⁴¹ Verordening (EU) nr. 1301/2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid".

lid 6, punt g) “ondersteuning van de industriële overgang naar een energie-efficiënte economie, het bevorderen van groene groei, eco-innovatie en het beheer van milieuprestaties in de publieke en private sector”.

58 De Commissie beschikte echter niet over nauwkeurige informatie over het deel van de uitgaven in het kader van deze twee (of andere) investeringsprioriteiten dat wordt toegewezen aan investeringen ten behoeve van de circulaire economie (of zelfs de specifieke fasen), aangezien de lidstaten op grond van de verordeningen niet verplicht waren financiële informatie te verstrekken over de toewijzingen aan deze investeringsprioriteiten. Er bestaat geen specifieke actiecategorie (“interventiegebied”) die hiermee verband houdt. Bijgevolg kan zij ook niet beoordelen of de geplande EFRO-uitgaven voor de circulaire economie als gevolg van CEAP 1-acties zijn toegenomen.

59 Volgens het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 van de Commissie heeft 75 % van de geplande 7,1 miljard EUR aan uitgaven in het kader van het cohesiebeleid voor de circulaire economie betrekking op de uitvoering van EU-afvalwetgeving. Wij hebben de vier interventiegebieden geanalyseerd die de Commissie in haar uitvoeringsverslag gebruikt om maatregelen vast te stellen die relevant zijn voor de circulaire economie. Uit deze analyse blijkt dat de geplande uitgaven van de lidstaten voor de periode 2014-2020 na CEAP 1 met 19 % zijn afgenomen, met een afname van 1,5 miljard EUR tussen 2016 en 2021 (zie *figuur 10*).

Figuur 10 — Jaarlijkse actualisering van de voor 2014-2020 geplande uitgaven in het kader van het cohesiebeleid in verband met de circulaire economie¹



¹ Het startjaar voor de jaarlijkse actualisering is 2016 — het eerste jaar na de bekendmaking van CEAP 1 en in overeenstemming met de informatie over investeringen in het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 van de Commissie.

Bron: ERK-analyse van de planning van de lidstaten, gebaseerd op [gegevens van de Commissie](#).

60 In 2018⁴² heeft het Europees Parlement de lidstaten opgeroepen om de circulaire economie beter in hun operationele programma's te integreren en heeft het er bij de Commissie op aangedrongen hen daarbij te helpen. Tijdens onze controle bevestigde de Commissie aan ons dat zij de mogelijkheid om de fondsen in het kader van het cohesiebeleid op deze manier te gebruiken kenbaar had gemaakt, maar dat zij de opnemings van dergelijke investeringen in de programma's van de lidstaten niet specifiek bevorderde. Dit werd ook erkend door de beheersautoriteiten in de drie door ons onderzochte lidstaten. Hun operationele programma's werden goedgekeurd vóór de bekendmaking van CEAP 1, en op enkele uitzonderingen in Nederland na bevatten zij geen oproepen die rechtstreeks verband houden met de circulaire economie.

⁴² Resolutie van het Europees Parlement over cohesiebeleid en de circulaire economie, [P8_TA\(2018\)0254](#), paragrafen 1 en 33.

61 Tegen deze achtergrond hebben wij door het EFRO gefinancierde projecten in verband met circulair ontwerp niet gemakkelijk kunnen vaststellen. In de drie lidstaten die wij nader hebben onderzocht, hebben wij samen met de beheersautoriteiten meer dan duizend projecten in het kader van tien operationele programma's met betrekking tot de circulaire economie vastgesteld. De meeste van deze projecten vielen niet onder de vier interventiegebieden die de Commissie hanteert voor monitoring van de uitgaven voor de circulaire economie (zie paragraaf 59). Vanaf 2021 was de totale EFRO-bijdrage (27 miljoen EUR), die ten tijde van onze controle werd toegewezen aan de projecten die wij in de drie geselecteerde lidstaten hebben vastgesteld, aanzienlijk lager (ongeveer 38 %) dan de geplande EU-bijdrage (71 miljoen EUR) aan deze door de Commissie vastgestelde operationele programma's (op basis van dezelfde vier interventiegebieden).

62 Ook hebben wij vastgesteld dat noch de Commissie, noch de autoriteiten in de geselecteerde lidstaten informatie hadden over de bijdrage van deze meer dan duizend projecten aan doelstellingen van CEAP 1. Uit onze analyse van deze projecten blijkt dat 206 ervan betrekking hebben op investeringen in circulair ontwerp, met een geplande EFRO-bijdrage van 130 miljoen EUR. Wij hebben vijf van deze 206 projecten geanalyseerd (twee in Polen, twee in Nederland en één in Ierland): slechts één had betrekking op circulair productontwerp. Dit project werd echter stopgezet, en de andere vier hebben uiteindelijk niet hun potentieel verwezenlijkt om bij te dragen tot de circulaire economie (zie *kader 3*).

Kader 3

Projecten voor de circulaire economie die wij in de lidstaten hebben onderzocht

Het eerste project dat wij in Polen hebben onderzocht, betrof de bouw van een modulair appartementensysteem bestaande uit gebruikte zeecontainers — een nieuw soort circulair ontwerpproduct. Het EFRO heeft de begunstigde ondersteund bij de voorbereiding van zijn financieringsaanvraag voor de uitvoering van zijn idee in het kader van een Horizon 2020-oproep. Deze aanvraag had geen succes en het project werd stopgezet. Het tweede project betrof de introductie van een nieuw massaproductieproces en -product en een oplossing voor het hergebruik van productieafval. Wij hebben echter vastgesteld dat de begunstigde nu feitelijk meer plastic afval genereerde als gevolg van de toegenomen capaciteit van de nieuwe lijn, en dat hij afval voor verbranding bleef afvoeren.

In Nederland betrof het eerste door ons onderzochte project het versnellen van de circulaire transitie in de bouwsector door hernieuwbare grondstoffen te gebruiken, de verbruiksvoetafdruk van de sector te verkleinen en deze in de eigen energiebehoefte te laten voorzien. Het project werd echter stopgezet wegens milieubezwaren tegen de bouwvergunning. Het tweede project betrof de ontwikkeling van een innovatieve technologie en bijbehorende productielijn om oude banden te recyclen tot hoogwaardig roetzwart (een vrijwel zuivere vorm van koolstof die gewoonlijk ontstaat bij de onvolledige verbranding van fossiele brandstoffen) en energie, met minder energieverbruik en verontreiniging. Het project ondervond tijdens de uitvoering verschillende problemen, waaronder een brand in de fabriek, en ten tijde van onze controle lag de bouw van de nieuwe fabriek stil.

Met het project dat wij in Ierland hebben onderzocht, werd onderzoek in samenwerkingsverband tussen bedrijven en academici naar innovatieve projecten ondersteund, onder meer door investeringen in eco-innovatie. Het project heeft de geplande resultaten opgeleverd — het testen en beproeven van gerecyclede grondstoffen. De doelstellingen van het project waren echter beperkt tot het octrooieren van de nieuwe technologie en strekten zich niet uit tot commercialisering of verspreiding van de onderzoeksresultaten.

63 In CEAP 2 heeft de Commissie verklaard ervoor te zorgen dat alle regio's van de overgang naar een circulaire economie zouden profiteren door hun steun te bieden bij de uitvoering van hun strategieën en projecten, via de fondsen in het kader van het cohesiebeleid, het nieuwe mechanisme voor een rechtvaardige transitie en stedelijke initiatieven (actie 19 van *bijlage II*). De GB-verordening voor 2021-2027⁴³ bevat vijf beleidsdoelstellingen, waarvan de eerste twee ook betrekking hebben op de overgang naar een circulaire economie. Daarnaast zijn er specifieke doelstellingen voor elk fonds: het EFRO en het Cohesiefonds ondersteunen de overgang naar een circulaire economie in het kader van twee specifieke doelstellingen. De monitoringindicatoren en randvoorwaarden voor de periode 2021-2027, zoals vastgesteld in de GB-verordening en de ondersteunende wetgeving, zijn echter beperkt tot afvalinzameling en -verwerking; het monitoringsysteem voorziet niet in specifieke informatie over circulair ontwerp en vereist evenmin dat financiering in het kader van het cohesiebeleid wordt gericht op de relevante investeringen⁴⁴.

64 In Polen bevestigden alle vier de door ons bevroegde beheersautoriteiten dat de ontwerpen van hun programma's voor de periode na 2020 acties voor de circulaire economie bevatten, waaronder specifieke acties met betrekking tot ecologisch ontwerp en efficiënt gebruik van hulpbronnen. In Nederland verklaarden twee van de vier door ons geïnterviewde beheersautoriteiten dat zij EU-middelen toewezen aan acties op het gebied van de circulaire economie, zij het niet specifiek voor de ontwerp- en productiefasen. In Ierland verklaarden beide door ons geïnterviewde beheersautoriteiten dat zij ten tijde van onze controle niet van plan waren acties op het gebied van de circulaire economie in hun programma's op te nemen. Informatie over het specifieke bedrag dat is toegewezen voor de overgang naar een circulaire economie is nog niet beschikbaar, aangezien de programmeringsonderhandelingen voor de fondsen in het kader van het cohesiebeleid voor 2021-2027 ten tijde van onze controle nog liepen.

⁴³ [Verordening \(EU\) 2021/1060](#) houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de fondsen in het kader van het cohesiebeleid, bijlage I.

⁴⁴ [Verordening \(EU\) 2021/1058](#) inzake het EFRO en het Cohesiefonds, bijlage I.
[Verordening \(EU\) 2021/1060](#) houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de fondsen in het kader van het cohesiebeleid, bijlage I.

65 De Commissie heeft ook aan ons bevestigd dat zij de lidstaten bij de onderhandelingen over de nationale herstel- en veerkrachtplannen heeft aangemoedigd gebruik te maken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om de overgang naar een circulaire economie te ondersteunen. Onze analyse van de nationale herstel- en veerkrachtplannen van de drie lidstaten waarop onze controle betrekking had, wees uit dat Polen en Nederland maatregelen hadden opgenomen ter ondersteuning van de overgang naar een circulaire economie, terwijl Ierland dat niet had gedaan, en dat geen van de drie nationale herstel- en veerkrachtplannen steun voor circulair ontwerp bevatte.

De Commissie heeft Horizon 2020-financiering voor de circulaire economie gemobiliseerd, maar met beperkt effect in de lidstaten

66 Horizon 2020 was het financieringsprogramma van de EU voor onderzoek en innovatie in de periode 2014-2020, met een begroting van bijna 80 miljard EUR. In actie 13 van CEAP 1 wordt Horizon 2020 genoemd als mogelijke financieringsbron voor de overgang naar een circulaire economie, in overeenstemming met de nadruk die daarin wordt gelegd op innovatie.

67 Het Horizon 2020-werkprogramma voor 2016-2017 omvatte het aandachtsgebied “Industrie 2020 en de circulaire economie”, de voortzetting van een eerder initiatief met betrekking tot afval. Ingevolge CEAP 1 heeft de Commissie in het kader van dit initiatief voor 2016-2017 meer dan 650 miljoen EUR toegewezen voor “innovatieve demonstratieprojecten” die de EU-doelstellingen inzake de circulaire economie en het concurrentievermogen van de industrie ondersteunen. Het initiatief was bedoeld voor een breed scala aan industriële en dienstenactiviteiten en een proefaanpak om innovatoren te helpen die met regelgevende belemmeringen worden geconfronteerd.

68 Wij hebben vastgesteld dat in de praktijk minder dan de helft van de totale Horizon 2020-investeringen in dit aandachtsgebied voor projecten op het gebied van de circulaire economie is aangevraagd: 327 miljoen EUR voor 54 projecten (zie [kader 4](#) voor een voorbeeld van een van deze projecten) op een totaal van 704 miljoen EUR voor 127 projecten. De onderliggende oproepen hadden ook betrekking op andere onderwerpen dan de circulaire economie. Volgens de studie van de Commissie over de lessen die zijn getrokken uit Horizon 2020⁴⁵ beperkte dit de

⁴⁵ Europese Commissie, Bening, J., Bergmans, J., Bieszczad, S., et al., *Opportunities and challenges in targeted funding of Research and Innovation: lessons learnt from the Horizon 2020: focus areas and implications for Horizon Europe missions*, 2021.

algemene zichtbaarheid van projecten voor de circulaire economie die in dit aandachtsgebied worden gefinancierd en had het gevolgen voor synergieën met andere delen van het programma.

Kader 4

Horizon 2020-project betreffende een model voor de circulaire economie voor producten in de automobiel-, meubel- en bouwsector

Eén door ons onderzocht Horizon 2020-project was gericht op processen voor ecologisch ontworpen producten, met een EU-bijdrage van 9,6 miljoen EUR. De algemene doelstelling was het realiseren van meer hergebruik, verbetering, vernieuwing en recycling van producten, onderdelen en materialen, teneinde hulpbronnen efficiënter te gebruiken en de hoeveelheid afval te verminderen.

Het project werd in november 2021 afgerond. De Commissie was van mening dat met het project de meeste van zijn doelstellingen waren bereikt: er waren nieuwe producten ontwikkeld op basis van een mix van afvalstoffen en een breed scala aan prototypen. De Commissie verklaarde ook dat het verrichte werk een impact had op kmo's, aangezien zij, zonder financiële risico's, markten konden betreden met innovaties die voorheen niet mogelijk waren.

Wij zijn echter van mening dat de meeste verwachte resultaten niet waren bereikt. Er waren geen aanwijzingen dat het project het geplande niveau van materiaalherwinning (80 %) had gehaald, er is geen directe berekening van het aandeel onderdelen dat uiteindelijk is hergebruikt (het streefdoel was 65 %) en de vermindering van restafval met 60 % kon niet worden geverifieerd bij gebrek aan basisgegevens.

Het project eindigde met de installatie van prototypen, maar de geplande grootschalige uitrol bleef uit, wat betreft zowel de ontwikkeling van oplossingen, als de acceptatie van prototypen en materialen op grote schaal door de eindklanten. Uit de lessen van de Commissie is ook gebleken dat gebrekkige toepassing een belangrijk probleem is dat in het programma Horizon Europa na 2020 moet worden aangepakt.

69 In het werkprogramma 2018-2020 heeft de Commissie een nieuw aandachtsgebied voor de circulaire economie ingevoerd: "Koppelen van de economische aan de milieuvoordelen — de circulaire economie". Voor dit aandachtsgebied was een extra begroting van 941 miljoen EUR gereserveerd, die vervolgens werd verhoogd tot 994 miljoen EUR.

70 Wij hebben geconstateerd dat het gebrek aan systematische monitoring van de financiering van Horizon 2020 en van de bijdrage van projecten aan de circulaire transitie het moeilijk maakt om de doeltreffendheid ervan te beoordelen. Naar aanleiding van een eenmalige oefening in verband met onze controle heeft de Commissie indicatieve informatie verstrekt over de hoeveelheid Horizon 2020-financiering die kon worden toegekend aan de circulaire economie (zie de paragrafen **68** en **69**), zonder te specificeren hoeveel daarvan betrekking had op circulair ontwerp. Uit onze analyse van deze projecten in verband met de circulaire economie blijkt dat ongeveer 50 % van de Horizon 2020-financiering heeft bijgedragen aan circulair ontwerp.

71 Het tussentijds evaluatieverslag 2017 van de Commissie⁴⁶ bevatte slechts de voorlopige conclusie over de algemene vooruitgang van Horizon 2020 bij het behalen van de algemene doelstelling, waaronder efficiënt gebruik van hulpbronnen. Ten tijde van deze evaluatie vertegenwoordigden de afgeronde projecten slechts 0,6 % van de voor de eerste drie jaar van het programma toegewezen middelen. Ten tijde van onze controle was het definitieve uitvoeringsverslag nog niet gepubliceerd.

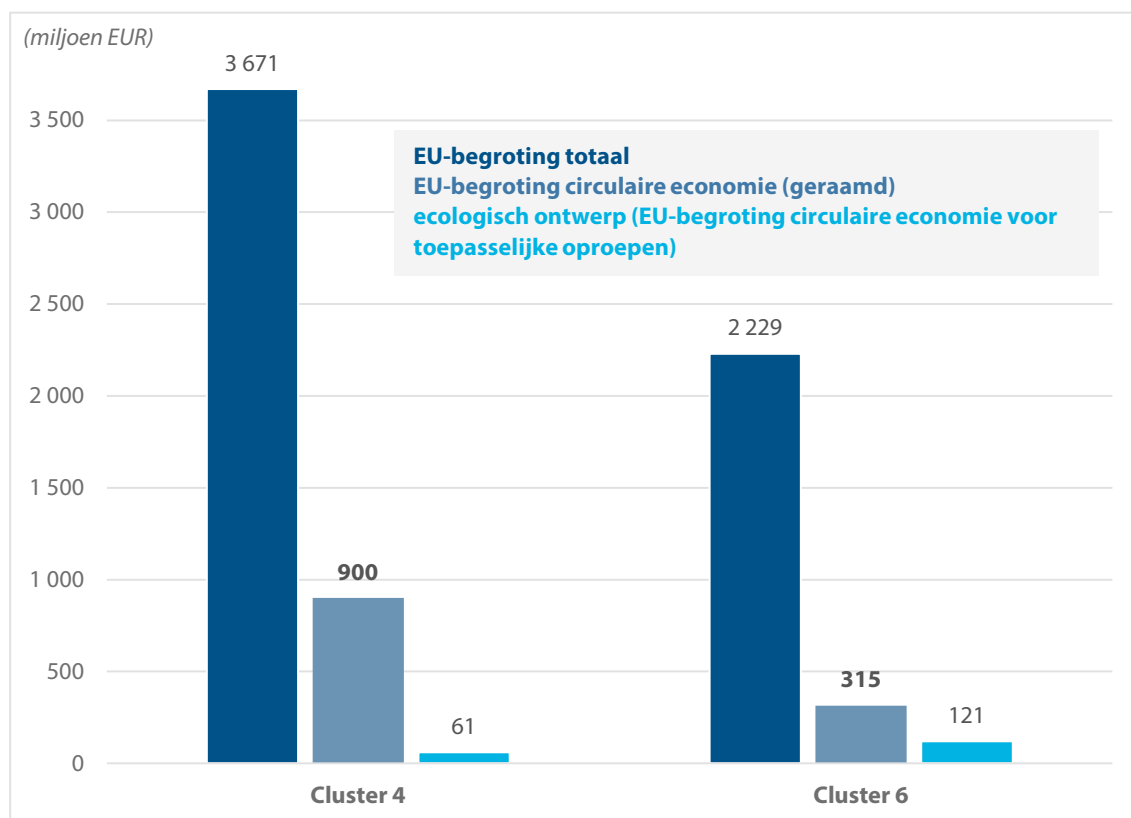
72 De opvolger van Horizon 2020 voor de periode 2021-2027 is Horizon Europa met een begroting van 95,5 miljard EUR. De circulaire economie wordt direct of indirect genoemd in vier van de zes thema's of "clusters" van Horizon Europa (cluster 1 "Gezondheid", cluster 4 "Digitaal, industrie en ruimtevaart", cluster 5 "Klimaat, energie en mobiliteit", en cluster 6 "Levensmiddelen, bio-economie, natuurlijke hulpbronnen, landbouw en milieu"). Circulair ontwerp valt hoofdzakelijk onder cluster 4, met verwachte effecten zoals ecologisch ontworpen producten en diensten en inherent duurzame geavanceerde materialen en technologieën.

73 Wij hebben ten aanzien van het werkprogramma Horizon Europa 2021-2022 vastgesteld dat ongeveer 25 % (900 miljoen EUR) van de definitieve begroting voor cluster 4 en ongeveer 14 % (315 miljoen EUR) van de definitieve begroting voor cluster 6 bijdragen aan de circulaire economie. Dit tweejarige werkprogramma voorziet dus in bijna evenveel investeringen in de circulaire economie (1 215 miljoen EUR) als het hele Horizon 2020-programma (1 332 miljoen EUR).

⁴⁶ "Interim Evaluation of Horizon 2020", [werkdocument van de diensten van de Commissie](#), 2017.

74 De Commissie heeft ons een lijst verstrekt van specifieke oproepen uit deze twee clusters die aspecten van circulair ontwerp bevatten (maar niet specifiek aan circulair ontwerp waren gewijd). Deze oproepen waren goed voor slechts 3,1 % van de gecombineerde begroting van twee clusters in het kader van het werkprogramma Horizon Europa 2021-2022 (zie [figuur 11](#)).

Figuur 11 — Werkprogramma Horizon Europa 2021-2022



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

75 Het strategisch plan Horizon Europa 2021-2024⁴⁷ verwijst naar de kwestie van grootschalige uitrol van door de EU gefinancierde onderzoekoplossingen, die in [kader 4](#) wordt belicht. Oplossingen met betrekking tot circulair productontwerp moeten echter vaak verder worden ontwikkeld omdat ze nog vrijwel in de kinderschoenen staan en er extra investeringen nodig zijn voordat ze door bedrijven kunnen worden gebruikt. De oplossingen kunnen ook worden beïnvloed door de beperkingen in stroomafwaartse synergieën tussen de programma's van Horizon 2020 en die in het kader van het cohesiebeleid, die wij bij onze recente controle hebben geconstateerd (zie paragraaf [20](#)).

⁴⁷ "Horizon Europe Strategic Plan (2021 – 2024)", Commissie, 2021.

LIFE heeft projecten voor de circulaire economie gefinancierd, maar het aandeel daarvan in verband met circulair ontwerp is niet bekend

76 Het LIFE-programma is het financieringsinstrument van de EU voor het milieu en klimaatactie, met een initiële geplande begroting van 3,4 miljard EUR. Met uitzondering van de actie met betrekking tot gevaarlijke stoffen (zie de paragrafen **38** en **39**) bevatte CEAP 1 geen specifieke actie voor LIFE-investeringen in projecten voor de circulaire economie. Volgens het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 van de Commissie heeft LIFE tussen 2016 en 2020 ten minste 100 miljoen EUR geïnvesteerd in meer dan tachtig projecten die bijdragen aan de circulaire economie.

77 Voor de periode 2014-2020 hebben we twee LIFE-subprogramma's en 249 projecten in verband met de circulaire economie vastgesteld, waarvoor in totaal 421 miljoen EUR is uitgetrokken — 12 % van de totale LIFE-toewijzing voor die periode. In het kader van het monitoring- en evaluatiesysteem van LIFE hoeft de Commissie geen informatie te verstrekken over hoeveel van deze projecten betrekking hadden op de fase van circulair ontwerp.

78 Wij hebben een van deze 249 projecten onderzocht, dat betrekking heeft op de vervanging van gevaarlijke stoffen met een financiering van 1,4 miljoen EUR in het kader van het LIFE-werkprogramma 2014-2017. Hoewel het project niet duidelijk resulteerde in een lager verbruik van hulpbronnen, ondersteunde het de doelstellingen van CEAP 1 inzake veiligere producten, die ook door CEAP 2 worden bevorderd (zie [kader 5](#)).

Kader 5

LIFE-project voor het vervangen van gevaarlijke stoffen in verf

Het project omvat onderzoek naar en ontwikkeling van 16 nieuwe verfsamenstellingen, waarbij giftige chemicaliën door een natuurlijke organoklei worden vervangen. Het omvat de ontwikkeling van een onlineplatform waarop beroepsbeoefenaren (inclusief kmo's) en het publiek de nieuwe verfsamenstellingen kunnen verkrijgen en het eerste jaar gratis kunnen gebruiken.

Wij hebben opgemerkt dat het bij dit project ontbrak aan prestatie-indicatoren voor efficiënt gebruik van hulpbronnen. Aangezien het gewicht van het gebruikte hernieuwbare materiaal drie keer zo hoog zal zijn als dat van het giftige biocide dat wordt vervangen, zou het realiseren van een veiliger product in dit geval niet bijdragen tot een vermindering van de hulpbronnen, gemeten naar het gewicht van de gebruikte grondstof.

79 Zoals ook het geval was met Horizon 2020, hebben wij vastgesteld dat het gebrek aan systematische monitoring van LIFE-financiering en van de bijdrage van projecten aan de circulaire economie het moeilijk maakte om te beoordelen of zij doeltreffend bijdragen aan de doelstellingen van CEAP voor circulair ontwerp (zie paragraaf 77 over het gebrek aan informatie van de Commissie over projecten in verband met circulair ontwerp). Zo werd in de oproep tot het indienen van voorstellen in het kader waarvan het in *kader 5* beschreven project werd geselecteerd, verwezen naar de indicator “verminderd verbruik van andere hulpbronnen dan energie”, die duidelijk relevant is voor de doelstellingen van CEAP 1. Deze indicator werd echter niet gebruikt voor dit specifieke project en werd tijdens de uitvoering van de oproep opgegeven. De Commissie heeft deze vervangen door twee andere indicatoren, namelijk “voorbereiding voor hergebruik” en “recycling”, die minder relevant zijn voor het efficiënt gebruik van hulpbronnen.

80 Het LIFE-programma 2021-2027 is bedoeld als aanvulling op publieke en particuliere innovatiefinanciering voor de overgang naar een circulaire economie. Het subprogramma “circulaire economie en levenskwaliteit”, dat specifiek maar niet uitsluitend projecten op het gebied van circulaire economie financiert, beschikt over een totale begroting van 1 345 miljoen EUR, waarvan 700 miljoen EUR is toegewezen voor de periode tot 2024. Het LIFE-werkprogramma⁴⁸ voor 2021-2024 bevat nadere details over projecten die in het kader van dit subprogramma zullen worden gesteund, waarbij de nadruk ligt op projecten die veilig en duurzaam zijn door ontwerp, op circulaire en duurzame productie en consumptie en op acties om reparatie, hergebruik, herproductie en recycling van materialen en producten te bevorderen.

81 Wij hebben geconstateerd dat de prioritaire thema’s voor 2021 en 2022 en de bijbehorende oproepen in het kader van dit subprogramma investeringen omvatten met betrekking tot circulair ontwerp (d.w.z. uitvoering van oplossingen voor “milieubewust ontwerp”, waaronder circulair ontwerp, ter verbetering van duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid, verbeterbaarheid, recycling en gebruik van gerecyclede inhoud in nieuwe producten).

⁴⁸ Uitvoeringsbesluit van de Commissie tot vaststelling van het meerjarig werkprogramma voor de jaren 2021-2024 voor het LIFE-programma, [C\(2021\)4997](#).

Cosme heeft weinig steun geboden voor doelstellingen inzake circulair ontwerp

82 Cosme is het EU-programma 2014-2020 voor het concurrentievermogen van kmo's, met een begroting van 2,3 miljard EUR. Een van de algemene doelstellingen ervan, namelijk het versterken van het concurrentievermogen en de duurzaamheid van kmo's, omvatte steun voor de overgang naar een circulaire economie. Het streefdoel voor de bijbehorende effectindicator was het verhogen van het aandeel kmo's dat milieuvriendelijke (ecologisch ontworpen) producten produceren die minder hulpbronnen gebruiken⁴⁹.

83 Volgens het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 heeft de Commissie geen Cosme-financiering toegekend aan maatregelen met betrekking tot de circulaire economie en/of circulair ontwerp. Tijdens onze controle heeft de Commissie echter drie Cosme-projecten vastgesteld die relevant zijn voor de twee ondersteunende maatregelen van CEAP 1 (met een EU-bijdrage van 2,4 miljoen EUR — zie de paragrafen [38-42](#)).

84 In het tussentijdse evaluatieverslag 2017 van Cosme⁵⁰ werd niet ingegaan op de vraag of het programma heeft bijgedragen tot een toename van het aantal kmo's dat ecologisch ontworpen producten produceert; evenmin werd in het gedeelte van het verslag over de afstemming op andere EU-initiatieven verwezen naar CEAP 1. In het hoofdstuk over de vooruitzichten, dat over mogelijke verbeteringen gaat, werd voorgesteld het programma beter af te stemmen op de EU-doelstellingen inzake duurzame en inclusieve groei, bijvoorbeeld door de circulaire economie te bevorderen.

85 Ten tijde van onze controle was het eindverslag over de uitvoering van het Cosme-programma 2014-2020 nog niet beschikbaar. Voor de periode 2021-2027 zijn de onderdelen concurrentievermogen en ondernemerschap van Cosme in het programma voor de interne markt geïntegreerd, met een totale begrotingstoewijzing van 1 miljard EUR (in vergelijking met de 920 miljoen EUR in het kader van Cosme) als onderdeel van een breder initiatief om de werking van de interne markt van de EU te verbeteren. De verordening betreffende het programma voor de interne markt⁵¹ bevat verwijzingen naar de circulaire economie en ecologisch ontwerp in de lijst van subsidiabele acties.

⁴⁹ [Verordening \(EU\) nr. 1287/2013](#) over het Cosme-programma, artikel 3.

⁵⁰ [Tussentijdse evaluatie van het Cosme-programma, eindverslag](#), Commissie, 2017.

⁵¹ [Verordening \(EU\) 2021/690](#) tot vaststelling van het programma voor de interne markt.

EFSI-steun voor circulair ontwerp werd beperkt door de marktvraag

86 Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) werd in november 2015 opgericht. Het was een gezamenlijk initiatief van de Commissie en de EIB om 315 miljard EUR aan investeringen vrij te maken door marktlacunes aan te pakken en particulier kapitaal te mobiliseren. Het Fonds verstreekte terugbetaalbare financiële steun (in de vorm van leningen, garanties en kapitaalinvesteringen) voor economisch levensvatbare projecten in belangrijke sectoren, met inbegrip van projecten met een hoger risicoprofiel dan de gewone EIB-activiteiten.

87 In het kader van CEAP 1 voerde de Commissie samen met de EIB en de Europese investeringsadvieshub (EIAH) gerichte outreachactiviteiten uit om aanvragen voor EFSI-financiering aan te moedigen en de ontwikkeling van projecten en investeringsplatforms die relevant zijn voor de circulaire economie te ondersteunen (actie 14 in *bijlage II*). Volgens het CEAP 1-uitvoeringsverslag 2019 van de Commissie was tussen 2016 en 2020 2,1 miljard EUR aan financiering gepland via het EFSI en InnovFin om de overgang naar een circulaire economie te versnellen.

88 Hoewel de EFSI-verordening⁵² de mogelijkheid bevatte om projecten in verband met de circulaire economie (inclusief circulair ontwerp) te ondersteunen, bevatte zij geen specifieke criteria voor de circulaire economie die gebruikt hadden kunnen worden om de selectie van projecten in verband met circulair ontwerp te prioriteren. Tussen 2016 en 2019 hebben de Commissie en de EIB echter een reeks workshops gehouden over groene investeringen (waaronder over efficiënt gebruik van hulpbronnen), die relevant waren voor de doelstellingen van CEAP 1. Als onderdeel van de gerichte outreachactiviteiten heeft de EIAH, samen met een financieringsgids, het Circular City Centre⁵³ opgezet, met als doel het bewustzijn over de circulaire economie te vergroten en de ontwikkeling van projecten op het gebied van de circulaire economie te ondersteunen.

⁵² Verordening (EU) 2015/1017 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen, de Europese investeringsadvieshub en het Europese investeringsprojectenportaal, gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/2396.

⁵³ <https://advisory.eib.org/about/circular-city-centre.htm>

89 De Commissie heeft de EIB niet verplicht specifiek toezicht te houden op of verslag uit te brengen over het gebruik van EFSI-financiering voor de circulaire economie. Uit onze analyse bleek dat van de 675 EFSI-projecten die tot juni 2022 voor een totaalbedrag van 60 miljard EUR zijn ondertekend, 29 projecten, met een EFSI-financiering van in totaal 1,9 miljard EUR (3,1 %), verband hielden met de circulaire economie. Slechts 3 van deze 29 projecten, met een totale financiering van 113 miljoen EUR, hadden betrekking op ecologisch ontwerp. De EIB schrijft het beperkte aantal projecten voor circulair ontwerp toe aan het vraaggestuurde karakter van het EFSI. Noch de EIB, noch de Commissie had informatie over de wijze waarop deze projecten bijdroegen tot de doelstellingen van CEAP 1 inzake circulair ontwerp.

90 Wij hebben ons gebogen over een van deze drie projecten, dat meer lokaal gebruik van oud papier en hernieuwbare verpakkingsmaterialen bevorderde, overeenkomstig de EU-afvalwetgeving⁵⁴. Wij hebben geconcludeerd dat dit project, hoewel het geen betrekking had op het circulaire ontwerp van een bepaald product, bijdroeg tot de doelstelling van CEAP 1 inzake hulpbronnenefficiënte productieprocessen.

91 Voor 2021-2027 is het EFSI opgevolgd door het nieuwe InvestEU-programma, dat in CEAP 2 wordt genoemd als financieringsbron voor projecten op het gebied van de circulaire economie. De InvestEU-verordening⁵⁵ verwijst naar de circulaire economie als investeringsgebied, waarbij met name prioriteit wordt gegeven aan belangrijke sectoren die het meeste potentieel voor circulariteit hebben. Hoewel dit rechtskader specifiek is dan het kader van het EFSI voor de ondersteuning van projecten met betrekking tot de ontwerp- en productiefasen van de circulaire economie, hangt de toepassing van deze instrumenten nog steeds af van de marktvraag, die wordt gestimuleerd door de gerichte outreach- en adviesactiviteiten van de EIB en de Commissie.

⁵⁴ Richtlijn 2004/12/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.

⁵⁵ Verordening (EU) 2021/523 inzake InvestEU.

Conclusies en aanbevelingen

92 In het algemeen hebben wij geconcludeerd dat er beperkte aanwijzingen zijn dat de actieplannen van de Commissie voor de circulaire economie (CEAP's), en met name de acties betreffende het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen, doeltreffend zijn geweest bij het beïnvloeden van activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten.

93 Sinds de bekendmaking van het eerste CEAP in 2015 zijn de activiteiten van de regeringen van de lidstaten op het gebied van de circulaire economie toegenomen. Ten tijde van onze controle hadden bijna alle EU-lidstaten een nationale strategie voor de circulaire economie ontwikkeld, of waren zij daarmee bezig, waarin werd verwezen naar CEAP en aanverwant EU-beleid en waarin circulair ontwerp tot op zekere hoogte was opgenomen. Echter, en ondanks EU-wetgeving die EU-financiering voor de circulaire economie stimuleert, is het circulariteitspercentage tussen 2015 en 2021 met slechts 0,4 procentpunt toegenomen. Bovendien liepen de vorderingen tussen de lidstaten sterk uiteen. Tegen deze achtergrond lijkt de ambitie van de EU om het circulariteitspercentage tegen 2030 te verdubbelen een grote uitdaging (zie de paragrafen [23-28](#)).

94 In het kader van de Commissie voor de monitoring van de overgang van de EU naar een circulaire economie werden niet alle belangrijke aspecten bestreken. Het ontbrak aan specifieke indicatoren voor het circulair productontwerp, de fase die het grootste deel van het milieueffect bepaalt (zie de paragrafen [29-32](#)).

Aanbeveling 1 — Verbeter de monitoring van de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie

Om de monitoring van de vooruitgang van de lidstaten bij de overgang naar een circulaire economie te verbeteren en besluitvorming met kennis van zaken over nieuw beleid, initiatieven en acties te vergemakkelijken, moet de Commissie analyseren hoe beter rekening kan worden gehouden met belangrijke aspecten van de circulaire economie, met name circulair productontwerp.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

95 Het eerste CEAP bevatte een reeks ondersteunende maatregelen, bedoeld om de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie te vergemakkelijken aan de hand van beleidsoriëntatie op gebieden als innovatie en investeringen. Wij hebben beperkte aanwijzingen gevonden dat deze maatregelen daadwerkelijk hebben bijgedragen aan de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie. In het beste geval hadden zij slechts een bescheiden effect. Hoewel bij andere institutionele belanghebbenden in de EU grote belangstelling bestond voor het opsporen van geplande veroudering, concludeerde de Commissie dat een testregeling om kwaad opzet van fabrikanten op te sporen niet haalbaar was (zie de paragrafen [35-51](#)).

96 In de periode 2014-2020 werd de financiering in het kader van het cohesiebeleid voornamelijk gebruikt voor afvalbeheer, dat minder mogelijkheden heeft dan circulair ontwerp om milieueffecten te verminderen. Ondanks de beschikbaarheid van EU-financiering en de algemene steun voor de overgang naar een circulaire economie hebben de Commissie en de lidstaten de financiering niet doeltreffend gericht op investeringen voor circulair ontwerp. Hoewel er bij de programmering van de periode 2021-2027 meer nadruk is gelegd op de circulaire economie, kunnen de lidstaten er nog steeds voor kiezen om aanzienlijke financiële EU-middelen te besteden aan afvalbeheer in plaats van aan afvalpreventie via circulair ontwerp (zie de paragrafen [52-65](#)).

97 Van de direct door de Commissie beheerde fondsen in 2014-2020 leverde Horizon 2020 de grootste bijdrage aan initiatieven op het gebied van de circulaire economie. Hoewel Horizon 2020 EU-financiering verstrekke aan projecten op het gebied van circulair ontwerp, stonden de onderzoekoplossingen die het opleverde nog vrijwel in de kinderschoenen, wat de onmiddellijke toepassing ervan door bedrijven in de lidstaten in de weg stond. Een andere belemmering voor de toepassing ervan was de beperkte synergie tussen Horizon 2020 en de programma's van het cohesiebeleid (zie de paragrafen [66-75](#)).

98 Het LIFE-programma heeft een aantal projecten voor de circulaire economie gefinancierd, maar in het kader van het monitoring- en evaluatiesysteem van LIFE hoeft de Commissie geen projecten vast te stellen die betrekking hebben op circulair ontwerp. Het EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen bood weinig relevante financiering, en de steun voor circulair ontwerp uit het Europees Fonds voor strategische investeringen had te kampen met een beperkte marktvaart (zie de paragrafen [76-91](#)).

Aanbeveling 2 — Analyseer waarom er zo weinig gebruik wordt gemaakt van EU-financiering voor circulair ontwerp en ga na of meer stimulansen kunnen worden geboden

Gezien het potentiële effect van circulair ontwerp op het milieu moet de Commissie analyseren waarom de EU-financiering onder zowel gedeeld als direct beheer niet heeft geleid tot meer projecten die gericht zijn op circulair ontwerp. Als onderdeel van deze analyse moet zij nagaan of meer stimulansen kunnen worden geboden voor de ontwikkeling van dergelijke projecten die gericht zijn op circulair productontwerp in het kader van het cohesiebeleid.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Annemie Turtelboom, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 10 mei 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Omzetting van voor de circulaire economie relevante EU-richtlijnen die tijdens CEAP 1 zijn vastgesteld

Richtlijn	Omzettingstermijn	Controle van de Commissie op tijdigheid en volledigheid	
		Status	Lijst van de lidstaten
2018/849 betreffende autowrakken, (afgedankte) batterijen en accu's en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur	5.7.2020	24 voltooid	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 laat (4 lopende inbreukprocedures)	<u>AT</u> <u>BE</u> , <u>HR</u> — gedeeltelijk <u>LU</u> — in behandeling
2018/850 betreffende het storten van afvalstoffen	5.7.2020	24 voltooid	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL , PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 laat (3 lopende inbreukprocedures)	<u>BE</u> , <u>HR</u> — gedeeltelijk <u>LU</u> — in behandeling

Richtlijn	Omzettingstermijn	Controle van de Commissie op tijdigheid en volledigheid	
		Status	Lijst van de lidstaten
2018/851 betreffende afvalstoffen	5.7.2020	23 voltooid	AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SK
		4 laat (<u>4</u> lopende inbreukprocedures)	<u>BE</u> , <u>HR</u> — gedeeltelijk <u>LU</u> , <u>SI</u> — in behandeling
2018/852 betreffende verpakking en verpakkingsafval	5.7.2020	24 voltooid	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, FR, HU, IE , IT, LT, LV, MT, NL, PL , PT, RO, SE, SI, SK
		3 laat (<u>3</u> lopende inbreukprocedures)	<u>ES</u> , <u>HR</u> — gedeeltelijk <u>LU</u> — in behandeling
2019/771 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen	1.7.2021	21 voltooid	AT, BE, BG, CY, DE, DK, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL , PT, RO, SE
		6 laat (<u>6</u> lopende inbreukprocedures)	<u>CZ</u> , <u>EL</u> , IE , PL , <u>SI</u> , <u>SK</u>

Richtlijn	Omzettingstermijn	Controle van de Commissie op tijdigheid en volledigheid	
		Status	Lijst van de lidstaten
2019/883 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen	28.6.2021	12 voltooid	EL, CY, ES, HR, HU, IT, LT, LU, MT, PT, RO, SK
		15 laat (16 lopende inbreukprocedures)	<u>BG</u> — gedeeltelijk <u>BE</u> , <u>DE</u> , <u>FI</u> , <u>SE</u> , <u>SI</u> , PL — gedeeltelijk en in behandeling <u>AT</u> , <u>CY</u> , <u>CZ</u> , <u>DK</u> , <u>EE</u> , <u>FR</u> , IE , <u>LV</u> , NL — in behandeling
2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu	3.7.2021	13 voltooid	AT, BG, CY, DE, EL, ES, HU, IT, LT, NL , RO, SE, SK
		14 laat (12 lopende inbreukprocedures)	<u>BE</u> , <u>CZ</u> , <u>FI</u> , <u>HR</u> , <u>LV</u> , <u>MT</u> , <u>PT</u> , <u>SI</u> — gedeeltelijk <u>EE</u> , IE , <u>LU</u> , PL
TOTAAL zeven richtlijnen	verstreken termijnen	141 voltooid 46 laat (25 %) 48 lopende inbreukprocedures	

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie van juli 2022.

Bijlage II — Lijst van CEAP 1- en CEAP 2-acties van de Commissie in verband met circulair ontwerp¹

#	Actie	Samenwerkend DG	Groep acties overeenkomstig CEAP	Onderzochte projecten
CEAP 1				
1	Nadruk op productvereisten in verband met de circulaire economie in het kader van de richtlijn ecologisch ontwerp (multisectoraal) en voorstel voor de uitvoeringsverordening (o.a. televisies en beeldschermen)	DG's ENV-GROW-ENER	Productie	-
2	Werkplan voor ecologisch ontwerp voor 2015-2017 en verzoek om normen betreffende materiaalefficiëntie, met inbegrip van eisen inzake ecologisch ontwerp betreffende duurzaamheid, repareerbaarheid en recyclebaarheid van producten	DG's GROW-ENER	Productie	-
3	Analyse van de mogelijkheid om horizontale eisen voor te stellen voor de verstrekking van reparatie-informatie in het kader van ecologisch ontwerp	DG's ENV-GROW-ENER	Verbruik	-
4	Onderzoeken van de mogelijkheden en maatregelen voor een coherenter beleidskader voor de verschillende werkteerrenen van het productbeleid van de EU en de bijdrage daarvan tot een circulaire economie	DG's ENV-GROW-ENER	Productie	-
<u>5</u>	Beoordeling van de mogelijkheid van een onafhankelijk testprogramma betreffende geplande veroudering	DG's ENV-RTD-JUST	Verbruik	1 x H2020
<u>6</u>	Ontwikkelen van een betere kennisbasis en ondersteuning van het mkb betreffende de vervanging van zeer zorgwekkende gevaarlijke stoffen	DG GROW	Productie	1 x LIFE 2 x Cosme

#	Actie	Samenwerkend DG	Groep acties overeenkomstig CEAP	Onderzochte projecten
<u>7</u>	Oprichting van een open, pan-Europees netwerk van technologische infrastructuren voor het mkb om geavanceerde productietechnieken in de productieprocessen van kleine en middelgrote ondernemingen te integreren	DG GROW	Productie	1 x H2020 1 x Cosme
<u>8</u>	Richtsnoeren betreffende de circulaire economie in de referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken van de EU (BREF's) voor verschillende industriële sectoren (multisectoraal)	DG ENV	Productie	-
<u>9</u>	Onderzoek hoe de efficiëntie en de toepassing van het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de EU (EMAS) en het proefprogramma inzake milieutechnologietoetsing (ETV) kunnen worden verbeterd	DG ENV	Productie	-
<u>10</u>	Actief betrekken van belanghebbenden bij de uitvoering van dit actieplan via bestaande fora in de belangrijkste sectoren	DG's ENV-GROW	Innovatie en investeringen	-
<u>11</u>	Gerichte ondersteunings- en voorlichtingsactiviteiten om lidstaten en regio's te helpen bij de gebruikmaking van de fondsen in het kader van het cohesiebeleid voor de circulaire economie	DG REGIO	Innovatie en investeringen	5 x EFRO
<u>12</u>	Ondersteuning van lidstaten en regio's om door slimme specialisatie innovatie voor een circulaire economie te versterken	DG REGIO	Innovatie en investeringen	-
<u>13</u>	Initiatief "Industrie 2020 en de circulaire economie" in het kader van Horizon 2020	DG's GROW-RTD	Innovatie en investeringen	1 x H2020

#	Actie	Samenwerkend DG	Groep acties overeenkomstig CEAP	Onderzochte projecten
<u>14</u>	Gerichte voorlichtingsactiviteiten om aanvragen voor financiering uit hoofde van het EFSI te stimuleren en om de ontwikkeling van projecten en investeringsplatforms die relevant zijn voor een circulaire economie, te ondersteunen	DG's ENV-GROW	Innovatie en investeringen	1 x EFSI
<u>15</u>	Ontwikkeling van een toezichtkader voor de circulaire economie	DG's ENV-GROW-ESTAT	Toezicht	-
CEAP 2				
16	Wetgevingsvoorstel voor een initiatief inzake duurzaam productbeleid	DG's ENV-GROW-ENER	Een beleidskader inzake duurzame producten	-
17	Initiatief voor herbruikbare elektronica, universele laadoplossing en beloningssystemen voor inlevering van oude apparaten	DG's CNECT-GROW-ENER	Waardeketens van belangrijke producten	-
18	Herziening van de richtlijn industriële emissies, met inbegrip van de integratie van praktijken van de circulaire economie in toekomstige BREF's	DG ENV	Een beleidskader inzake duurzame producten	-
19	Ondersteuning van de overgang naar een circulaire economie door middel van cohesiefondsen, het mechanisme voor een rechtvaardige transitie en stedelijke initiatieven	DG REGIO	De circulaire economie haalbaar maken voor mensen, regio's en steden	-

#	Actie	Samenwerkend DG	Groep acties overeenkomstig CEAP	Onderzochte projecten
20	Herziening van de richtlijn betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur en richtsnoeren om de verbanden met de vereisten van Reach en ecologisch ontwerp te verduidelijken	DG ENV	Waardeketens van belangrijke producten	-
21	Actualisering van het monitoringkader voor de circulaire economie om rekening te houden met nieuwe beleidsprioriteiten en verdere ontwikkeling van indicatoren betreffende het gebruik van hulpbronnen, met inbegrip van de consumptie- en materiaalvoetafdrukken	DG's ENV-ESTAT	Toezicht op de voortgang	-

¹ De in deze tabel gebruikte kleuren geven de indeling van verschillende soorten CEAP-acties door de ERK weer: regelgevend kader, ondersteunende maatregelen, toewijzing van financiering en monitoring van de voortgang van de EU (zie [figuur 4](#)).

Bron: ERK, op basis van CEAP 1 en CEAP 2.

Bijlage III — Het monitoringkader voor de circulaire economie

#	Indicator (groep)	Relevantie	EU-wetgeving en -beleid (voorbeelden)
Productie en verbruik			
1	Zelfvoorziening van de EU op het gebied van grondstoffen	De circulaire economie moet de voorzieningsrisico's op het gebied van grondstoffen helpen aanpakken, met name op het gebied van kritieke grondstoffen.	Grondstoffeninitiatief; stappenplan voor een efficiënt gebruik van hulpbronnen
2	Groene overheidsopdrachten	Overheidsopdrachten maken een groot deel van het verbruik uit en kunnen de circulaire economie aanjagen.	Strategie voor overheidsopdrachten; EU-steunregelingen en vrijwillige criteria voor groene overheidsopdrachten
3a-c	Afvalproductie	In een circulaire economie wordt de afvalproductie tot een minimum beperkt.	Kaderrichtlijn afvalstoffen; richtlijnen inzake specifieke afvalstromen; strategie voor kunststoffen
4	Voedselverspilling	Voedsel weggooien heeft negatieve effecten voor het milieu, het klimaat en de economie.	Verordening inzake algemene levensmiddelenwetgeving; kaderrichtlijn afvalstoffen; diverse initiatieven (bijv. het platform inzake voedselverlies en -verspilling)
Afvalbeheer			
5a-b	Totale recyclingpercentages	Zorgen voor meer recycling maakt deel uit van de overgang naar een circulaire economie.	Kaderrichtlijn afvalstoffen
6a-f	Recyclingpercentages voor specifieke afvalstromen	Weerspiegelt de vooruitgang bij het recyclen van belangrijke afvalstromen.	Kaderrichtlijn afvalstoffen; richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen; richtlijnen betreffende specifieke afvalstromen

#	Indicator (groep)	Relevantie	EU-wetgeving en -beleid (voorbeelden)
Secundaire grondstoffen			
7a-b	Bijdrage van gerecyclede materialen aan de vraag naar grondstoffen (met inbegrip van het percentage circulair gebruik van materialen)	In een circulaire economie worden secundaire grondstoffen vaak gebruikt om nieuwe producten te maken.	Kaderrichtlijn afvalstoffen; richtlijn ecologisch ontwerp; EU-milieukeur; Reach; initiatief inzake het raakvlak tussen beleid voor chemische stoffen, producten en afval; strategie voor kunststoffen; kwaliteitsnormen voor secundaire grondstoffen
8	Handel in recyclebare grondstoffen	De handel in recyclebare stoffen geeft het belang van de interne markt en van wereldwijde participatie in de circulaire economie aan.	Internemarktbeleid; verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen; handelsbeleid
Concurrentievermogen en innovatie			
9a-c	Particuliere investeringen, banen en bruto toegevoegde waarde	Weerspiegelt de bijdrage van de circulaire economie aan het scheppen van banen en groei.	Investeringsplan voor Europa; structuur- en investeringsfondsen; InnovFin; ondersteuningsplatform voor financiering op het gebied van de circulaire economie; strategie voor duurzame financiering; initiatief voor groene banen; nieuwe vaardighedenagenda voor Europa; internemarktbeleid
10	Octrooien	Innovatieve technologieën in verband met de circulaire economie bevorderen het wereldwijde concurrentievermogen van de EU.	Horizon 2020

Bron: ERK, op basis van [COM\(2018\) 029](#).

Afkortingen

BREF: referentiedocumenten voor de beste beschikbare technieken (best available techniques' reference documents)

CEAP: actieplan voor een circulaire economie (Circular Economy Action Plan)

Cosme: EU-programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen

DG ENER: directoraat-generaal Energie

DG ENV: directoraat-generaal Milieu

DG GROW: directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf

DG JUST: directoraat-generaal Justitie en Consumentenzaken

DG REGIO: directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

DG RTD: directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

EFSI: Europees Fonds voor strategische investeringen

EIAH: Europese investeringsadvieshub

EIB: Europese Investeringsbank

EMAS: milieubeheer- en milieuauditsysteem (Eco-Management and Audit Scheme)

ESTAT: Eurostat

ETV: milieutechnologietoetsing (Environmental Technology Verification)

GB-verordening: verordening gemeenschappelijke bepalingen

Kmo: kleine en middelgrote onderneming (mkb-bedrijf)

NRRP: nationaal herstel- en veerkrachtplan (National Recovery and Resilience Plan)

Reach: registratie en beoordeling van en autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen

Woordenlijst

Circulaire economie: economisch systeem gebaseerd op het hergebruiken, delen, repareren, vernieuwen, herproduceren en recyclen van materialen teneinde het gebruik van hulpbronnen, afval en emissies tot een minimum te beperken, met name door het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen.

Cohesiefonds: een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Ecologisch ontwerp (circulair ontwerp): een benadering van ontwerpen waarbij de milieueffecten in alle stadia van de levenscyclus van een product tot een minimum worden beperkt.

Europees Economisch en Sociaal Comité: een adviesorgaan van de EU dat fungeert als forum voor maatschappelijke organisaties.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling: een EU-fonds dat de economische en sociale cohesie in de EU versterkt door de financiering van investeringen die ongelijkheden tussen regio's verkleinen.

Europese Green Deal: de in 2019 vastgestelde groeistrategie van de EU, die tot doel heeft de EU tegen 2050 klimaatneutraal te maken.

Europese investeringsadvieshub: een platform waarop alle investeringsadviesdiensten en technische bijstand voor aanvragers van steun uit het EFSI worden gecombineerd.

Europese Investeringsbank: EU-bank, eigendom van de lidstaten, die financiering verstrekt voor projecten ter ondersteuning van het EU-beleid, voornamelijk binnen de EU maar ook daarbuiten.

Europese structuur- en investeringsfondsen: de vijf belangrijkste EU-fondsen, die samen de economische ontwikkeling in de hele EU in de periode 2014-2020 ondersteunen: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij.

Geplande veroudering: de praktijk om producten zo te ontwerpen dat ze een beperkte levensduur hebben, zodat consumenten nieuwe moeten kopen.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: het mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te beperken en het herstel te stimuleren, en tegelijkertijd groene en digitale transformatie te bevorderen.

Horizon 2020: het programma van de EU voor de financiering van onderzoek en innovatie voor de periode 2014-2020.

InnovFin-adviesdienst: een dienst van de EIB voor de verstrekking van richtsnoeren voor het structureren van onderzoeks- en innovatieprojecten om betere toegang tot financiering te verkrijgen.

InvestEU: mechanisme voor het mobiliseren van particuliere investeringen in projecten die van strategisch belang zijn voor de EU.

Kleine en middelgrote ondernemingen: een omvanggerelateerde definitie van ondernemingen en andere organisaties op grond van het aantal personeelsleden en bepaalde financiële criteria. Kleine ondernemingen hebben minder dan vijftig personeelsleden in dienst en een omzet of een balanstotaal van maximaal 10 miljoen EUR. Middelgrote ondernemingen hebben minder dan 250 personeelsleden in dienst en een omzet van maximaal 50 miljoen EUR of een balanstotaal van maximaal 43 miljoen EUR.

Levenscyclus van een product: de fasen in de levensduur van een product, vanaf de aankoop van de grondstoffen die nodig zijn om het te maken tot de uiteindelijke verwijdering aan het einde van de levensduur.

LIFE: financieel instrument ter ondersteuning van de uitvoering van het milieu- en klimaatbeleid van de EU door medefinanciering van projecten in de lidstaten.

Mechanisme voor een rechtvaardige transitie: EU-instrument waarmee de overschakeling naar een klimaatneutrale economie wordt bevorderd en de gemeenschappen en regio's worden ondersteund die financieel het hardst worden geraakt door de transitie.

Programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen: EU-programma om kleine bedrijven te helpen nieuwe markten te betreden.

Secundaire grondstoffen: gerecyclede materialen die in productieprocessen kunnen worden gebruikt in plaats van of naast nieuwe of ongebruikte materialen (bekend als **primaire grondstoffen**).

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-17>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-17>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II "Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie", die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Iliana Ivanova, ondersteund door James Verity, kabinetschef, en Ivan Genchev, kabinetsattaché; Niels-Erik Brokopp, hoofdmanager; Rafal Gorajski, taakleider; Agota Krenusz, Paloma Munoz Mula, Dieter Böckem, Joanna Laskowska en Katarzyna Solarek, auditors. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Paloma Munoz Mula, James Verity, Iliana Ivanova, Rafal Gorajski, Agota Krenusz.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuren 1, 3 en 4 — iconen: Deze figuren zijn ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-0571-3	ISSN 1977-575X	doi: 10.2865/296078	QJ-05-23-190-NL-N
HTML	ISBN 978-92-849-0566-9	ISSN 1977-575X	doi: 10.2865/846353	QJ-05-23-190-NL-Q

In een circulaire economie blijft de waarde van producten, materialen en hulpbronnen behouden en wordt afval tot een minimum beperkt. Het ontwerp van een product bepaalt ongeveer 80 % van het milieueffect ervan. Wij vonden slechts beperkte aanwijzingen dat de actieplannen van de Commissie voor de circulaire economie, met name in termen van het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen, doeltreffend waren geweest bij het beïnvloeden van activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de EU. Wij bevelen de Commissie aan te analyseren waarom de lidstaten zo weinig gebruikmaken van EU-financiering voor circulair ontwerp en na te gaan hoe zij hiervoor meer stimulansen kan bieden, en haar monitoring van de overgang van de lidstaten naar een circulaire economie te verbeteren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors