



EFFICIËNT GEBRUIK VAN HULPBRONNEN EN DE CIRCULAIRE ECONOMIE

De manier waarop natuurlijke hulpbronnen worden gebruikt – zowel vroeger als nu – heeft geleid tot een hoge mate van vervuiling, aantasting van het milieu en de uitputting van natuurlijke hulpbronnen. Het afvalbeleid van de EU gaat ver terug in de tijd en is van oudsher gericht op een ecologisch duurzamer afvalbeheer. Het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa en het Pakket circulaire economie moeten deze trend veranderen, door de economie van de EU tegen 2050 duurzaam te maken. Met de vier nieuwe richtlijnen inzake afvalstoffen in het recente Pakket circulaire economie worden nieuwe afvalbeheerdoelstellingen geïntroduceerd met betrekking tot preventie, hergebruik, recycling en storten.

RECHTSGROND

Artikelen 191 t/m 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

RESULTATEN

Alle producten hebben een natuurlijke basis. De economie van de EU is in hoge mate afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen. Als we zo blijven doorgaan, betekent dat een verdere aantasting en uitputting van de natuurlijke hulpbronnen en een almaar groeiende afvalberg. De omvang van ons huidige gebruik van hulpbronnen is zodanig dat het gevaar bestaat dat toekomstige generaties – en de ontwikkelingslanden – niet langer in redelijke mate de beschikking hebben over schaarse hulpbronnen. Tegenwoordig wordt in de EU jaarlijks ongeveer zestien ton materiaal per hoofd van de bevolking gebruikt, waarvan tien ton naar de materiaalvoorraad gaat (infrastructuur, huisvesting, duurzame goederen) en zes ton de economie verlaat als afval. Ongeveer een derde van het huishoudelijk afval wordt gestort op een stortplaats en minder dan de helft wordt gerecycled of gecomposteerd, waarbij er grote verschillen bestaan tussen de lidstaten. Een verstandig gebruik van natuurlijke hulpbronnen was een van de eerste milieuaspecten die ten grondslag lagen aan de eerste Europese Verdragen. Het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa ([COM\(2011\) 0571](#)) behoort tot de kerninitiatieven van het zevende milieuactieprogramma (MAP). Daarin is een van de belangrijkste doelstellingen het benutten van de economische mogelijkheden van de EU, zodat de economie productiever kan worden en tegelijkertijd minder hulpbronnen verbruikt en in de richting van een circulaire economie evolueert. Het recente Pakket circulaire economie omvat bovendien maatregelen die de overgang van de EU naar



een circulaire economie zullen stimuleren, met name door recycling en hergebruik te vergroten, en die daarnaast het concurrentievermogen van Europa in de wereld vergroten, duurzame economische groei bevorderen en nieuwe banen scheppen.

A. Efficiënt gebruik van hulpbronnen

Het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa maakt deel uit van het kerninitiatief voor efficiënt hulpbronnengebruik van de Europa 2020-strategie. Het ondersteunt de verschuiving naar duurzame groei door middel van een hulpbronnenefficiënte, koolstofarme economie. In het stappenplan wordt rekening gehouden met de vorderingen die gemaakt zijn met de thematische strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen ([COM\(2005\)0670](#)) van 2005 en de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, en wordt een kader aangegeven voor de vormgeving en uitvoering van toekomstige maatregelen. Ook worden de structurele en technologische veranderingen beschreven die tegen 2050 nodig zijn, met inbegrip van de mijlpalen die tegen 2020 moeten zijn bereikt. Er worden suggesties gedaan voor het verbeteren van de hulpbronnenproductiviteit en het ontkoppelen van economische groei en hulpbronnengebruik en het milieueffect ervan.

B. Afvalbeheer en -preventie

De kaderrichtlijn afval ([2008/98/EG](#)) bouwt voort op de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling ([COM\(2005\)0666](#)), met intrekking van de eerdere kaderrichtlijn afval (75/442/EEG, gecodificeerd in 2006/12/EG), de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG) en de richtlijn inzake de verwijdering van afgewerkte olie (75/439/EEG). De richtlijn is bedoeld om het afvalbeleid van de EU te hervormen en te vereenvoudigen door een nieuw kader in te voeren en nieuwe doelstellingen te formuleren met het accent op afvalpreventie. Er zijn basisconcepten en definities op het gebied van afvalbeheer vastgelegd, met inbegrip van definities van afval, recycling en hergebruik.

In de eerdere verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen ([\(EG\) nr. 1013/2006](#)) waren regels vastgelegd voor de overbrenging van afvalstoffen binnen de EU en tussen de EU en landen buiten de EU, met verbetering van de milieubescherming als uitdrukkelijk doel. Het ging om de overbrenging van nagenoeg alle soorten afval (met uitzondering van radioactief afval) over de weg, per spoor, per schip of door de lucht. In het bijzonder de uitvoer van gevaarlijk afval naar landen buiten de OESO en de uitvoer van voor verwijdering bestemd afval buiten de EU / Europese vrijhandelsassociatie waren verboden. Illegale afvaltransporten vormen echter nog steeds een ernstig probleem; daarom is de nieuwe Verordening ([EU\) nr. 660/2014](#) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1013/2006 bedoeld om een uniformere tenuitvoerlegging van de verordening overbrenging afvalstoffen te waarborgen. Met de verordening zijn de inspectiebepalingen in de bestaande wetgeving aangescherpt, met strengere eisen voor nationale controles en planning.

C. Productie- en afvalstroomspecifieke wetgeving

Richtlijn [2000/53/EG](#) beoogde een vermindering van de hoeveelheid afval uit autowrakken en de onderdelen daarvan, onder meer door tegen 2015 het hergebruik en de terugwinning te verhogen tot 95 % en het hergebruik en de recycling tot ten minste 85 %. Met de richtlijn werden fabrikanten en importeurs ook ertoe aangespoord



om het gebruik van gevaarlijke stoffen in nieuwe voertuigen te beperken en om er meer gerecyclede materialen in te verwerken. Uit een uitvoeringsverslag ([COM\(2009\)0635](#)) bleek dat de handhaving van de autowrakkenrichtlijn in veel lidstaten moeizaam verliep. Zo waren er verschillen tussen het aantal afgemelde auto's en het aantal wrakken en was er illegale uitvoer naar ontwikkelingslanden.

De EU-verordening inzake scheepsrecycling (([EU nr. 1257/2013](#))) trad op 30 december 2013 in werking. De belangrijkste doelstelling van deze verordening was het voorkomen en beperken van ongevallen en verwondingen en andere door de recycling en behandeling van schepen in de EU veroorzaakte negatieve effecten voor de menselijke gezondheid en het milieu, met name door ervoor te zorgen dat op een ecologisch verantwoorde manier wordt omgegaan met gevaarlijke afvalstoffen afkomstig uit scheepsrecycling. In de verordening werden een aantal voorschriften vastgelegd voor EU-schepen, EU-scheepseigenaren, scheepsrecyclinginrichtingen die EU-schepen willen recyclen, en voor de relevante bevoegde autoriteiten of bestuursorganen.

Richtlijn 2002/96/EG, zoals gewijzigd bij [Richtlijn 2008/34/EG](#), had tot doel bodem, water en lucht te beschermen door een betere en minder omvangrijke verwijdering van afval afkomstig van elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). Richtlijn 2002/95/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (BGGs) werd parallel met de AEEA-richtlijn vastgesteld en had tot doel het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door de beperking van het gebruik van lood, kwik, cadmium, chroom en bepaalde broomhoudende brandvertragers in dergelijke apparatuur. De tenuitvoerlegging van de AEEA-richtlijn en de BGGs-richtlijn in de lidstaten verliep moeizaam: slechts een derde van al het elektrische en elektronische afval in de EU werd ingezameld en naar behoren behandeld. Dienovereenkomstig werden in 2012 na een langdurig wetgevingsproces de herschikte AEEA-richtlijn ([2012/19/EU](#)) en BGGs-richtlijn ([2012/18/EU](#)) vastgesteld. Uit hoofde van deze twee richtlijnen werden de lidstaten verplicht de inzameling van elektrisch en elektronisch afval naar een hoger niveau te tillen en consumenten in staat te stellen hun elektrische apparaten bij elke winkel in elektrische goederen terug te brengen zonder een nieuw apparaat te hoeven aanschaffen.

Met Richtlijn 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, werd beoogd het afvalbeheer in verband hiermee en de milieuprestaties van deze producten te verbeteren door regels in te voeren ten aanzien van de inzameling, recycling, behandeling en verwijdering. In de richtlijn werden tevens grenswaarden vastgesteld voor bepaalde gevaarlijke stoffen (met name kwik en cadmium) in batterijen en accu's. Met Wijzigingsrichtlijn 2013/56/EG werden knooppellen met een kwikgehalte van ten hoogste 2 gewichtsprocent van de vrijstelling uitgesloten.

Overeenkomstig Richtlijn 96/29/Euratom inzake radioactieve afvalstoffen en substanties moet iedere lidstaat het melden van werkzaamheden die een door ioniserende straling veroorzaakt risico met zich meebrengen, verplicht stellen. De overbrenging van radioactieve stoffen valt onder Verordening (Euratom) nr. 1493/93 van de Raad en [Richtlijn 2006/117/Euratom van de Raad](#).



[Richtlijn 94/62/EG](#) gold voor alle in de EU in de handel gebrachte verpakkingen en alle verpakkingsafval, gebruikt of ontstaan op industrieel, commercieel, kantoor-, winkel-, diensten-, huishoudelijk of enig ander niveau. In Wijzigingsrichtlijn 2004/12/EG werden criteria vastgesteld en werd de definitie van de term "verpakking" verduidelijkt. Daarnaast werd Richtlijn 94/62/EG gewijzigd door Richtlijn [\(EU\) 2015/720](#) van 29 april 2015 met betrekking tot de vermindering van het verbruik van lichte plastic draagtassen, die vaak aan het afvalbeheer ontsnappen en zich opstapelen in ons milieu, vooral als zwerfvuil op zee. De richtlijn is bedoeld om het gebruik van lichte plastic draagtassen met een dikte van minder dan 50 micron drastisch te verminderen. Zeer lichte plastic draagtassen (die minder dan 15 micron dik zijn en worden gebruikt voor het verpakken van losse levensmiddelen zoals fruit, groenten en vis) mogen worden uitgezonderd wanneer dit helpt om voedselverspilling te voorkomen.

De richtlijn betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën (richtlijn mijnbouwafval, Richtlijn [2006/21/EG](#)) was erop gericht de aanzienlijke milieu- en gezondheidsrisico's die gepaard gaan met de omvang en het vervuilingspotentieel van actueel en historisch mijnbouwafval aan te pakken.

D. Verwerking en verwijdering van afval

Doordat in alle lidstaten gestage vorderingen zijn gemaakt met de tenuitvoerlegging van Richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, is ook het volume af te voeren zuiveringsslib toegenomen.

Richtlijn 96/59/EG inzake polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's) was gericht op een onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de gecontroleerde verwijdering van PCB's en PCT's, de reiniging of verwijdering van apparaten die PCB's bevatten en/of de verwijdering van gebruikte PCB's, om deze volledig te elimineren. Daarnaast vielen PCB's onder Verordening (EG) nr. 850/2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.

[Richtlijn 1999/31/EG](#) betreffende het storten van afvalstoffen had als doel te voorzien in maatregelen om de negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor de volksgezondheid en het milieu, in het bijzonder de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, te voorkomen of te verminderen. De tenuitvoerlegging is nog altijd onbevredigend, omdat niet alle lidstaten alle bepalingen in hun wetgeving hebben omgezet en er nog steeds een groot aantal illegale stortplaatsen bestaan.

Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval had als doel de door verbranding of meeverbranding van afvalstoffen veroorzaakte verontreiniging van lucht, water en bodem te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen. Per november 2010 is deze richtlijn ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies en daarmee verband houdende richtlijnen.

E. Het nieuwe Pakket circulaire economie

In december 2015 heeft de Commissie een actieplan inzake de circulaire economie gepresenteerd, evenals vier wetgevingsvoorstellen tot wijziging van de volgende rechtshandelingen: a) de kaderrichtlijn afval; b) de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen; c) de richtlijn verpakking en verpakkingsafval; en d) de richtlijnen



betreffende autowrakken, inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA). Enkele van deze voorstellen waren noodzakelijk omdat er een wettelijke verplichting bestond de doelstellingen voor het afvalbeheer te herzien. Zo moest de Commissie op grond van de kaderrichtlijn afval uiterlijk eind 2014 de volgende maatregelen nemen: herziening van de doelstellingen voor 2020 inzake het hergebruik en de recycling van huishoudelijk afval en inzake bouw- en sloopafval, vaststelling van afvalpreventiedoelstellingen voor 2020 en beoordeling van een aantal maatregelen, waaronder regelingen voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Volgens de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen moest de Commissie de daarin vastgestelde doelstellingen uiterlijk in juli 2014 herzien en volgens de richtlijn verpakking en verpakkingsafval uiterlijk eind 2012.

De vier richtlijnen ([\(EU\) 2018/849](#), [\(EU\) 2018/850](#), [\(EU\) 2018/851](#) en [\(EU\) 2018/852](#)), die in mei 2018 na interinstitutionele onderhandelingen tussen Parlement en Raad zijn goedgekeurd, bevatten de volgende kernpunten:

- een gemeenschappelijke EU-doelstelling om tegen 2035 65 % van het huishoudelijk afval te recyclen (55 % in 2025 en 60 % in 2030);
- een gemeenschappelijke EU-doelstelling om tegen 2030 70 % van het verpakkingsafval te recyclen;
- een bindende doelstelling om tegen 2035 nog maximaal 10 % van het huishoudelijk afval te storten;
- een verbod op het storten van gescheiden ingezameld afval, met de eis dat bioafval uiterlijk in 2023 en textiel en gevaarlijk afval van huishoudens uiterlijk in 2025 gescheiden worden ingezameld;
- de bevordering van economische instrumenten om het storten van afval te ontmoedigen;
- vereenvoudigde en verbeterde definities en geharmoniseerde berekeningsmethoden voor recyclingpercentages in de hele EU;
- concrete maatregelen ter bevordering van hergebruik en stimulering van industriële symbiose, waarbij het bijproduct van de ene industrie de grondstof van een andere industrie wordt;
- wettelijke regelingen voor een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, zodat producenten groenere producten in de handel moeten brengen en regelingen voor terugwinning en recycling moeten ondersteunen (bijvoorbeeld voor verpakkingen, batterijen, elektrische en elektronische apparatuur en voertuigen).

F. Kunststoffen in de circulaire economie

Op 16 januari 2018 publiceerde de Commissie een mededeling over een strategie voor kunststoffen in de circulaire economie. In de strategie werden de belangrijkste problemen geïdentificeerd, zoals het lage hergebruik- en recyclingpercentage voor kunststoffen, de uitstoot van broeikasgassen die gepaard gaat met de productie en verbranding van kunststoffen, en de aanwezigheid van plastic afval in zeeën en



oceanen. De Commissie wil dat alle plastic verpakkingen tegen 2030 zodanig zijn ontworpen dat ze kunnen worden gerecycled of hergebruikt. Met het oog hierop bevat de strategie een brede waaier aan maatregelen die zijn toegespitst op vier gebieden: 1) de rendabiliteit en de kwaliteit van kunststofrecycling verbeteren; 2) plastic zwerfvuil aan banden leggen; 3) investeringen en innovatie in de kunststofwaardeketen aanzwengelen; en 4) wereldwijde maatregelen steunen.

In het kader van de strategie inzake kunststoffen om verspilling en plastic zwerfval tegen te gaan door middel van wetgeving, en na een voorstel van de Commissie van 28 mei 2018, bereikten de Raad en het Parlement op 19 december 2018 een voorlopig akkoord om de verontreiniging door kunststoffen te verminderen door het instellen van nieuwe, strenge beperkingen op bepaalde producten van kunststof voor eenmalig gebruik. De producten die in de EU verboden zullen worden, zijn onder meer plastic bestek (vorken, messen lepels en eetstokjes), plastic borden en rietjes, verpakkingen voor voedsel en dranken die gemaakt zijn van geëxpandeerd polystyreen, en plastic wattenstaafjes. Vanaf 2025 geldt voor de lidstaten het bindende streefcijfer dat PET-flessen voor minstens 25 % uit gerecycled plastic moeten bestaan. Uiterlijk in 2030 moeten alle plastic flessen uit ten minste 30 % gerecycled materiaal bestaan.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft herhaaldelijk verzocht om een nieuwe agenda voor de toekomstige Europese groei met een efficiënt gebruik van hulpbronnen als kerndoel, waarvoor radicale veranderingen in onze productie- en consumptiepatronen nodig zouden zijn. Het levenscyclusconcept moet het gebruik van secundaire grondstoffen verbeteren en de juiste economische stimulansen creëren voor het voorkomen en hergebruiken van afval.

Als medewetgever heeft het Parlement in zijn Commissie milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid (ENVI) gedebatteerd over het Pakket circulaire economie, waarop 2000 amendementen zijn ingediend. Het standpunt van het Parlement is op 24 januari 2017 in de Commissie ENVI goedgekeurd en tijdens de plenaire zitting op 14 maart 2017 zonder ingrijpende wijzigingen met grote meerderheid aangenomen. Na interinstitutionele onderhandelingen hebben het Parlement en de Raad op 18 december 2017 een voorlopig akkoord bereikt over alle vier wetgevingsvoorstellen. De overeengekomen teksten heeft het Parlement tijdens de plenaire vergadering van april 2018 aangenomen.

Tijdens de plenaire vergadering van september 2018 heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de strategie voor kunststoffen in de circulaire economie van de Commissie uit januari 2018. In deze resolutie verzoekt het de Commissie met klem om onder meer de invoering te overwegen van vereisten inzake een minimumgehalte aan gerecycled materiaal voor bepaalde kunststofproducten die op de EU-markt worden gebracht. Voorts pleit het voor de creatie van een echte eengemaakte markt voor gerecyclede kunststoffen, stelt het maatregelen voor om zwerfvuil op zee aan te pakken en vraagt het om een verbod op microplastics in cosmetica en reinigingsmiddelen tegen 2020.



