

Advies van het Europees Comité van de Regio's over een EU-actieplan voor de circulaire economie

(2017/C 088/16)

Rapporteur: Babette Winter (DE/PSE), staatssecretaris voor Europese en Culturele Zaken, deelstaatregering Thüringen

Referentiedocument: Mededeling van de Commissie — Maak de cirkel rond — Een EU-actieplan voor de circulaire economie

COM(2015) 614 final

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

Algemene opmerkingen

1. is ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie om door een sterkere oriëntatie op de kringloop die de waarde van producten, materialen en natuurlijke rijkdommen in de levenscyclus in stand houdt, te komen tot een duurzame, CO₂-arme, technologisch geavanceerde, hulpbronnenbesparende en -efficiënte economie die duurzame concurrentievoordelen en banen in Europa scheidt.
2. Om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, dienen alle lidstaten over hetzelfde kader te beschikken, dat conform het initiatief voor groene werkgelegenheid en de agenda voor nieuwe vaardigheden in Europa nieuwe werkgelegenheid kan scheppen in de niches van de arbeidsmarkt, die door de circulaire economie ontstaan (ecologisch duurzame landbouw, afvalbeheer enz.) en, afgestemd op de behoeften, werknemers kan opleiden. Met steun en passende opleidingen kunnen veel werklozen aan het werk worden geholpen en nieuwe opties voor de rest worden gecreëerd ⁽¹⁾.
3. Veel problemen ten gevolge van de productie en consumptie in de EU hebben gevolgen voor andere delen van de wereld, vooral voor ontwikkelingslanden en opkomende economieën. Veranderingen in de productie en consumptie kunnen daar ook voor positieve effecten zorgen. Het Comité neemt de verantwoordelijkheid op zich die daaruit voortvloeit voor het politieke optreden, de economie en de Europese samenleving voortvloeit. Het beveelt daarom aan om, ook tegen de achtergrond van de op 1 januari 2016 in werking getreden VN-agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, zich te richten op maatregelen op internationaal niveau om ervoor te zorgen dat ook buiten de EU de nodige maatregelen ter bescherming van hulpbronnen worden genomen.
4. Om de ambitieuze doelstelling, de circulaire economie, te verwezenlijken, is politieke wil op alle niveaus geboden om de vereiste maatregelen te treffen. Hiertoe behoren het milieuvriendelijk ontwerp van producten en diensten, afvalvermindering, recycling, hergebruik van materialen en componenten, alsook de vermindering van gevaarlijke en de recycling belemmerende componenten. Zulks ter bevordering van herstelbaarheid, recyclingsmogelijkheden, modernisering en duurzaamheid. Ook moeten de publieke perceptie van dit onderwerp en het gedrag van de consument grondig gewijzigd worden. Zulks ter bevordering van een stabiele markt voor producten en materialen die met secundaire grondstoffen zijn gemaakt.
5. Het Comité onderschrijft de Raadsconclusies over het EU-actieplan voor de circulaire economie ⁽²⁾, waarin wordt aangedrongen op een tijdige en ambitieuze implementatie van het actieplan van de Commissie voor de circulaire economie, en die stellen dat de overgang naar een circulaire economie inzet en actie voor de lange termijn vergt op een breed spectrum van EU-beleidsgebieden en op alle bestuursniveaus in de lidstaten, met inbegrip van de actieve betrokkenheid van alle economische en maatschappelijke actoren, alsook van burgers op alle bestuurlijke niveaus.

⁽¹⁾ COM(2014) 446 final, COM(2016) 381 final.

⁽²⁾ Conclusies van de Raad Milieu van 20 juni 2016 (http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/env/2016/06/st10444_en16_pdf/).

6. Het wijst er wel op dat afvaldiensten vaak worden aangemerkt als diensten van algemeen economisch belang (DAEB) in de zin van artikel 14 VWEU en Protocol nr. 26 betreffende diensten van algemeen belang, hetgeen onder meer de lokale en regionale overheden meer beoordelingsvrijheid geeft. Dit kan optimale lokale en regionale oplossingen bieden.
7. Efficiënte samenwerking tussen actoren en sectoren is onmisbaar voor een grootschalige circulaire economie. Door het opzetten van samenwerkingsverbanden en clusters in de verschillende sectoren waarin het bedrijfsleven en de beleidsmakers samenwerken, kunnen gezamenlijke ontwikkeling van producten, transparantie middels (uitwisseling van) informatie, gezamenlijke inzamelingssystemen, sectorale normen, harmonisatie van stimulansen en intermediaire mechanismen worden opgestart.
8. De gehele strategie voor de circulaire economie moet, ter wille van een daadwerkelijke paradigmaverschuiving, worden gebaseerd op de in ecologisch opzicht voor de hele levenscyclus („cradle-to-cradle”) beste oplossingen, en wel ongeacht de vorm van de betreffende wettelijke regelingen, strategieën en instrumenten, waarbij de hoofddoelstelling de verdere ontwikkeling en nodige wijziging of aanvulling moet bepalen.
9. Dit is slechts mogelijk als afgezien van de in het actieplan genoemde projecten voor de korte termijn ook concrete en realistische doelstellingen voor de middellange en lange termijn geformuleerd worden die alle partijen de kans bieden op betrouwbare basis de vereiste planning op te stellen en de infrastructurele voorwaarden te creëren.
10. Gelet op de langdurige politieke beeldvorming en -uitvoering is het aangeraden om de periode tot 2050 ⁽³⁾ te bezien en intermediaire doelstellingen en maatregelen tot 2030 te formuleren.
11. In eerste instantie dient een kritische balans te worden vastgesteld van waar steunprogramma's, subsidies en regelgeving ineffectief of zelfs contraproductief zijn en welke problemen in welke volgorde als eerste moeten worden aangepakt.
12. Onderzoeksprogramma's, steunmaatregelen en vrijwillige instrumenten kunnen vanwege de geringe reikwijdte slechts ondersteuning bieden voor een adequate aanpak van de uitdagingen waar de EU voor staat. Als voorbeeld van de geringe doeltreffendheid zij hier het sinds twintig jaar bestaande EU-milieubeheersysteem EMAS vermeld, dat in de gehele EU door slechts ongeveer 4 000 bedrijven en niet-commerciële entiteiten op circa 10 000 locaties is ingevoerd. Hier staan ongeveer 30 miljoen bedrijven tegenover die van het gebruik van dit instrument hebben afgezien.
13. Het Comité bepleit ambitieuze wetgevingsvoorstellen die vergezeld moeten gaan van ondersteunende maatregelen. Daarbij zouden ook innovatieve benaderingen zoals „top runner” ⁽⁴⁾ moeten worden nagestreefd. Hiervan profiteren naast de natuurlijke hulpbronnen en het klimaat vooral ook de consumenten, die op lange termijn lagere kosten betalen, alsook de economie, die een innovatievoorsprong krijgt ten opzichte van concurrerende economieën.
14. Tal van lokale en regionale overheden hebben al verschillende initiatieven genomen om hulpbronnenefficiëntie en de kringlooeconomie te stimuleren. Aan deze initiatieven kunnen ook andere overheden een voorbeeld nemen. De Commissie zou bestaande platforms voor de uitwisseling van ervaringen moeten steunen.
15. Helaas spelen onderwijs en bewustmaking geen rol in het actieplan; het Comité verzoekt de Commissie om hier samen met de lidstaten, lokale en regionale overheden en andere partners werk van te maken en om de ontwikkeling en uitwisseling van kennis en passende, uitgeteste en geteste procedures te bevorderen teneinde het bewustzijn te vergroten. In dit verband verwelkomt het Comité specifieke specialisatiemodules voor de relevante opleidingen en trainingen, in nauwe samenwerking tussen het bedrijfsleven, de onderzoeks- en onderwijssector.

⁽³⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2015 over hulpbronnenefficiëntie en de overgang naar een circulaire economie (2014/2208(INI)).

⁽⁴⁾ CdR 140/2011.

Productie en productieprocessen

16. De Commissie vertrouwt op de bestaande strategieën, terwijl concrete maatregelen op diverse gebieden ontbreken, evenals bijvoorbeeld uniforme criteria voor de toepassing en uitvoering van deze strategieën. De aangekondigde wetgevingsvoorstellen voor meer productverantwoordelijkheid moeten ook specificeren hoe producenten alle kosten van producten in de hele waardeketen moeten doorberekenen.

17. Met het oog op de algemene doelstellingen en de samenhang tussen alle beleidsterreinen zouden bij de herbeoordeling van vergunningen voor staatssteun praktijken moeten worden ingevoerd die garanderen dat geen steun meer wordt verleend voor productie-installaties of -ontwikkelingen die niet aan de eisen voor ecologisch ontwerp voldoen.

18. Geboden is een grondige herziening van de vereisten voor ecologisch ontwerp ⁽⁵⁾. Verder moet worden gestudeerd op invoering van product- en sectorspecifieke ecodesignnormen.

19. Het Comité roept in dit verband de Commissie op zo snel mogelijk met een ambitieus werkprogramma inzake ecologisch ontwerp te komen ter uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG (richtlijn inzake ecologisch ontwerp), dat zoals aangekondigd de periode 2015-2017 zou moeten beslaan.

20. Afval en bijproducten van de productie kunnen als secundaire grondstoffen dienen voor andere producten; vooral bij de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), die in veel regio's de economische ruggengraat vormen, ligt hier nog groot potentieel, in de zin van een industriële symbiose voor een daadwerkelijke kringloopeconomie. In dat kader dient belemmerende regelgeving voor deze kmo's zo veel mogelijk te worden beperkt en nieuwe regelgeving zo beknopt mogelijk te worden gehouden. Zo dienen de in artikel 5, lid 2, en artikel 6, lid 2, van de kaderrichtlijn afval genoemde maatregelen te worden vastgesteld voor het bepalen van criteria voor de verklaring van bijproducten of het einde van de levensduur van afvalstoffen.

21. De Commissie en de lidstaten zouden ook voor de economie verplichte regelingen moeten invoeren voor duurzame aanschaf en samenwerking in de waardeketens, indien niet op redelijke termijn of in onvoldoende mate aan vrijwillige verplichtingen voldaan wordt. Zij zouden dit in overleg met de regionale en lokale overheden moeten doen.

22. Ondanks het in paragraaf 12 vermelde geringe gebruik van EMAS biedt dit instrument in principe grote mogelijkheden voor het in kaart brengen en registreren van (inefficiënte en/of voor het milieu schadelijke) materiaalstromen in (productie)processen. Daarom is het Comité verheugd dat de Commissie in het actieplan streeft naar verdere verbetering van dit instrument ten behoeve van ondernemingen, met name de kmo's. Het Comité herinnert eraan dat EMAS bovendien dankzij haar systemische transparantie en controle het enige geschikte beheerssysteem is om dergelijke materiaalstromen naadloos te controleren.

23. Het Comité beveelt dan ook aan om EMAS als vrijwillig instrument voor betrouwbare verificatie van bewijsstukken en gegevens een veel belangrijkere plaats in andere wetgeving en gerelateerde rechtshandhaving te geven dan tot op heden het geval is.

Consumptie

24. Voor het probleem van de steeds korter wordende gebruikscyclus van producten, zoals bij elektronische apparatuur en kleding, zijn consumentengedrag en maatschappelijke trends belangrijker dan vermeende of daadwerkelijke technische veroudering.

25. Tegen deze vooral maatschappelijke en ethische achtergrond merkt het Comité nadrukkelijk op dat de Commissie, de lidstaten en met name de lokale en regionale overheden, als het politieke niveau dat het dichtst bij de burgers staat, maatregelen op het gebied van onderwijs, opleiding en vaardigheden moeten nemen die de perceptie en het begrip van de samenhang tussen duurzame en niet-duurzame consumptie, afvalpreventie, instandhouding van natuurlijke rijkdommen en het milieu, producentenverantwoordelijkheid, productontwerp en -reclame, zowel door het publiek als door bedrijven aanzienlijk verbeteren. Zulke aspecten moeten in onderwijs- en voorlichtingscampagnes meer aandacht krijgen.

⁽⁵⁾ CdR 4083/2014, Resolutie 2014/2208(INI) van het Europees Parlement.

26. Een passende etikettering moet het milieueffect van producten in hun volle breedte transparant maken en gebruikmaken van de ervaring met bestaande etiketten. Daarbij moet het etiket eenvoudig en begrijpelijk zijn en dienen de vermeldingen erop transparant en controleerbaar zijn.

27. Goed uitgangspunt hiervoor is de milieuoetafdruk van producten (PEF). Het is wel zo dat er voor de methodologische ontwikkeling daarvan nog veel werk verzet moet worden en dat de PEF pas iets aan de vele labels en de daarbij horende ondoorzichtigheid kan doen als deze algemeen verplicht is. Daarom moet de PEF, ook gelet op het concurrentievermogen en de proportionaliteit, voor de producent eenvoudig te hanteren zijn, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan waarde en controleerbaarheid. Een Europees merk, dat duidt op een duidelijke en positieve reputatie, zou hier deuren kunnen openen voor de circulaire economie. Dat merk moet dan wel aan de man worden gebracht via een communicatieplan en strategie, zoals tastbare verbeteringsprogramma's en campagnes op Europees niveau.

28. De Commissie en de lidstaten worden verzocht om op middellange termijn via de belastingen het verbruik van primaire grondstoffen hoger te belasten dan dat van herbruikbare secundaire grondstoffen, materialen en onderdelen om te bevorderen dat reeds in de economische kringloop gebrachte grondstoffen, materialen en onderdelen veel meer opnieuw gebruikt worden in plaats van nieuwe primaire grondstoffen. Een herziening van de btw-richtlijn van de EU kan nodig zijn om ervoor te zorgen dat een in dit kader door te voeren differentiatie van btw-tarieven niet op belemmeringen stuit. Voorts moeten de Commissie en de lidstaten, in samenwerking met de lokale en regionale overheden, het verbruik van secundaire grondstoffen, materialen en onderdelen ook met andere adequate economische instrumenten stimuleren.

29. Groene overheidsopdrachten (GPP) kunnen gezien hun grote aandeel in het bruto binnenlands product een belangrijke motor voor de kringloopeconomie worden. Het Comité benadrukt dat de lokale en regionale overheden een zeer groot aandeel hebben in de EU-markt voor overheidsopdrachten en derhalve een belangrijke rol t.a.v. GPP vervullen. Daardoor krijgt de groene economie de nodige groeiprikkels en komt er een groot werkgelegenheidspotentieel vrij zodat het groene actieplan voor kmo's en het initiatief voor groene werkgelegenheid⁽⁶⁾ beter ten uitvoer kunnen worden gelegd.

30. Het schort nog steeds aan een brede toepassing van het al jarenlang bepleite groene aanbesteden; daarom verwelkomt het Comité elk initiatief van de Commissie dat tot een efficiëntere tenuitvoerlegging van dit beleid voor overheidsopdrachten leidt. Bij openbare aanbestedingen is het belangrijk niet alleen te letten op de laagste prijs, maar ook om het criterium van de zogenaamde „economisch meest voordelige inschrijving” te hanteren. Dit alles betekent meer aandacht voor duurzame oplossingen met lagere totale levensduurkosten en goede technologische prestaties. Dit soort oplossingen moet worden erkend in de structuurfondsenverordeningen ten behoeve van een beter functioneren van de markt voor secundaire grondstoffen.

31. Ook al passen de lidstaten de nieuwe EU-voorschriften inzake overheidsopdrachten⁽⁷⁾ toe, er bestaan meer mogelijkheden voor duurzame, competitieve, innovatie creërende en transparante aanbestedingen, zoals slimmere regels en elektronische procedures. Ondernemers (met name kleine en middelgrote) zouden meer voorlichting moeten krijgen over de nieuwe EU-aanbestedingsregels.

32. De Commissie en de lidstaten zouden richtsnoeren en voorstellen moeten formuleren die het gebruik van GPP stimuleren. Het door de Commissie uitgegeven handboek „Buying Green! A Handbook on green public procurement” is hiervoor een goed begin. Voorts zou voor dit handboek een lijst van voor GPP geschikte secundaire grondstoffen, materialen en producten die met zulke grondstoffen en materialen zijn gemaakt, opgesteld en regelmatig bijgewerkt moeten worden.

33. Met het oog op toekomstige wijzigingen in het in 2016 in werking getreden wettelijk kader van de EU zou voor overheidsopdrachten groen aanbesteden verplicht moeten zijn als de waarde van de opdracht boven de drempels voor Europees aanbesteden ligt en voor projecten die met overheidsmiddelen worden ondersteund. GPP zou in ieder geval moeten gebeuren bij financieringsprogramma's van de EU zodat deze projecten als voorbeeld en katalysator voor het gebruik van GPP kunnen dienen.

⁽⁶⁾ COM(2014) 440 final, COM(2014) 446 final.

⁽⁷⁾ Richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU.

34. Ter wille van de samenhang in het EU-recht en in aansluiting op de vorige aanbeveling zou in die zin de richtlijn betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten (2014/24/EU) zodanig moeten worden gewijzigd dat bij overheidsopdrachten in beginsel de voorkeur moet uitgaan naar duurzame producten en oplossingen die hulpbronnen ontzien of efficiënt gebruiken. Indien hiervoor niet gekozen wordt, zou dat gemotiveerd moeten worden. Bovendien zou er een vorm van monitoring moeten worden toegepast ter beoordeling en vergelijking van de kosten van conventionele, louter op prijs/prestatie/winst gerichte aanbestedingsprocedures en de kosten van groene aanbestedingsprocedures in de gehele waardeketen. Voorts moeten er systemen worden ontwikkeld voor de aankondiging van aanbestedingen om vergelijkende gegevens te krijgen over verschillende projecten en criteria, indien nodig.

Afvalverwijdering

35. Het Comité onderschrijft het streven van de Commissie om meer samen te werken met de lidstaten met het oog op een betere uitvoering van het EU-afvalrecht; de lokale en regionale overheden vervullen in dit verband een belangrijke rol. Daarom dringt het Comité er bij de Commissie op aan ervoor te zorgen dat de lidstaten de lokale en regionale overheden nauw betrekken bij de noodzakelijke technische en fiscale maatregelen, alsook bij de uitwisseling van goede praktijken.

36. Opnieuw worden de Commissie en de lidstaten verzocht om de invoering van hoogwaardige recycling, in het bijzonder in de minder ontwikkelde regio's, te bevorderen en daartoe meer vaart te zetten achter de implementatie van economische instrumenten zoals het beginsel „de vervuiler betaalt” of stortings- en vervuilingshellingen⁽⁸⁾.

37. Benadrukt moet worden dat, rekening houdend met de verschillen tussen regio's en lidstaten bij de verwezenlijking van de doelstellingen in de bestaande Europese wetgeving op het gebied van afvalbeheer, het van groot belang is om de samenwerking en de verspreiding van goede praktijken op dit gebied te bevorderen, zodat de lidstaten en regio's met een ontwikkelingsachterstand de hoofddoelstellingen kunnen bereiken. Dit geldt vooral voor dunbevolkte regio's, alsmede insulaire en ultraperifere regio's met een hoge bevolkingsdruk en lange afstanden naar verwerkingsinstallaties, aangezien het daar bijna onmogelijk is om het streefcijfer nulstort te halen.

38. De consument moet veel meer bij de afvalverwerking worden betrokken. Daarom moeten de lokale en regionale verantwoordelijken voor de verwerking van vast stedelijk afval duidelijke informatie verstrekken over de behandeling en de recycling van alle materialen. Zulks voor meer betrokkenheid van de consumenten bij verwijdering of recycling.

39. Bij de toepassing van de bepalingen over afvalverwijdering is een „level playing field” een belangrijke factor voor het concurrentievermogen van kmo's op de Europese interne markt.

40. De plannen van de Commissie om zich te buigen over de rol van terugwinning van energie uit afval in het energie- en klimaatbeleid zijn verheugend. Het Comité benadrukt dat hieraan de afvalhiërarchie om de hoeveelheid afval zoveel mogelijk terug te dringen en de levenscyclus-gedachte, ten grondslag moeten liggen en dat de kringlooeconomie, met een hoog aandeel van hergebruik en recycling, niet opgegeven mag worden ten gunste van de winning van energie⁽⁹⁾.

41. Verder is het aan te bevelen om afval dat niet vermeden of gerecycleerd kan worden te behandelen in hoogefficiënte thermische installaties („Waste to energy”), vooral als er tegelijkertijd energie wordt gebruikt. Afvalverwerkings- resp. -verbrandingsinstallaties met al te grote capaciteit moeten worden vermeden.

42. Het Comité steunt de Commissie volledig in haar voornemen om de herziene verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen strenger te handhaven, teneinde de illegale export van postconsumptieafval en de overbrenging van afval naar verwerkingsinstallaties binnen en buiten de EU die niet aan de regels voldoen, tegen te gaan. De Commissie zou de bevoegde lokale en regionale overheden nauw bij haar activiteiten moeten betrekken. Ook zou zij de ontwikkeling van elektronische gegevensuitwisseling over de overbrenging van afval moeten stimuleren en richtsnoeren moeten uitwerken voor adequate inspectieplanning, hetgeen bij de laatste herziening van de richtlijn verplicht is gesteld.

Versterking van de markt voor secundaire grondstoffen

43. In beginsel is de vaststelling van kwaliteitsnormen een zaak van de industrie, die de grondstoffen gebruikt, omdat alleen de producenten weten welke eigenschappen de voor de productie vereiste grondstoffen en materialen moeten hebben. Het Comité benadrukt hierbij wel dat niet de herkomst maar de kwaliteit van een product leidend zou moeten zijn.

⁽⁸⁾ CdR 4083/2014.

⁽⁹⁾ CdR 3751/2013.

44. Maar de Commissie dient bestaande juridische belemmeringen die het gebruik van secundaire grondstoffen beletten of bemoeilijken, te inventariseren en te beperken, voor zover het niet om veiligheidsaspecten gaat (bijv. schadelijke stoffen, dierziekten, hygiëne).

45. Verheugend is het voornemen van de Commissie om de raakvlakken tussen chemicaliën-, product- en afvalwetgeving in kaart te brengen; het Comité meent dat dit zo spoedig mogelijk moet gebeuren. Het Comité benadrukt in dit verband dat de vervanging van gevaarlijke en giftige stoffen door bestaande of nog te ontwikkelen veilige alternatieven, alsook de traceerbaarheid van gevaarlijke chemische stoffen in de waardeketen en in materiaalcyclus onontbeerlijk zijn voor een vlotte werking van de kringlooeconomie.

Prioritaire gebieden

46. Het is positief dat de Commissie zich op kunststoffen richt; het Comité verwijst naar zijn advies over het groenboek over een Europese strategie voor kunststofafval in het milieu⁽¹⁰⁾ en benadrukt dat er, wat betreft het gebruik van kunststoffen in bepaalde sectoren, regels nodig zijn om de terugwinning van kunststoffen te vereenvoudigen of het gebruik ervan op specifieke gebieden terug te dringen. Kunststoffen die stoffen bevatten die schadelijk zijn voor het milieu of de gezondheid, mogen echter niet hergebruikt/gerecycled worden als die schadelijke stoffen niet door bewerking onttrokken en uit de materiaalcyclus verwijderd kunnen worden. Kunststoffen met schadelijke stoffen moeten dan bijvoorbeeld door verbranding aan de kringloop onttrokken worden. De Commissie dient hiermee rekening te houden bij het opstellen van regels en streefwaarden. Voorts moet ze ernaar streven dat bij de eerste aanmaak geen stoffen meer worden gebruikt die schadelijk zijn voor het milieu of de gezondheid.

47. Veel nieuwe gecombineerde materialen kunnen positieve milieueffecten opleveren (zoals isolatie, gewichtsbesparing enz.), maar kunnen anderzijds leiden tot nieuwe problemen tijdens hun levenscyclus met betrekking tot hergebruik, recycling of verwijdering.

48. Het Comité laakt het feit dat in het actieplan belangrijke kwesties als „zwerfafval en plastic uitspoeling” niet verder worden behandeld en dringt er daarom bij de Commissie op aan om in de voor 2017 aangekondigde strategie voor een kringlooeconomie deze kwesties voldoende aandacht te geven en duidelijke doelstellingen voor de oplossing ervan te formuleren.

49. De Commissie en de lidstaten worden aangemoedigd om op de markt gerichte initiatieven te nemen ter stimulering van het gebruik van gerecyclede materialen, zulks met fiscale en economische prikkels voor bedrijven om gebruik te maken van op de circulaire economie gebaseerde bedrijfsmodellen, en voor consumenten om producten en diensten aan te schaffen die de circulaire economie ondersteunen.

50. Terugdringing van de voedselverspilling is een uit economisch, ecologisch en ethisch oogpunt belangrijk aspect van de kringlooeconomie; het Comité verwijst in dit kader naar zijn advies over het desbetreffende wetgevingspakket en naar zijn initiatiefadvies over voedselverspilling⁽¹¹⁾.

51. Maatregelen ter voorkoming van voedselverspilling in alle schakels van de waardeketen zijn volgens het Comité niet alleen een zaak van de lidstaten, de lokale en regionale overheden en ondernemingen; ook de Commissie en andere EU-instellingen spelen, gezien de samenhang van dit punt met andere beleidsterreinen (bijv. gezondheidsvoorschriften/consumentenbescherming, handelsnormen, landbouwsubsidies), een cruciale rol.

52. Juist in de bouwsector is vanwege het enorme belang en de steeds toenemende complexiteit van de afvalstoffen die daar ontstaan, een holistische benadering onvermijdelijk. Uitgerekend bij voor de bouw bestemde producten moet ecologisch ontwerp rekening houden met de gehele levenscyclus; daarom moet voor deze producten meer uitgegaan worden van ecologische ontwerpen. Daar moet echter wel veel efficiënter met hulpbronnen worden omgegaan. En ook maken de uiteenlopende nationale publieke en particuliere invalshoeken het werk in die sector het niet gemakkelijker. Het ontbreken van gemeenschappelijke doelstellingen, indicatoren en gegevens, en het ontbreken van wederzijdse erkenning van verschillende benaderingen kunnen de tot dusver geboekte vooruitgang snel teniet doen en leiden tot verstoringen op de interne markt qua planning, ontwerp, bouw en fabricage.

⁽¹⁰⁾ CdR 3751/2013.

⁽¹¹⁾ CdR 6646/2015.

53. Bij de toepassing van de principes van de circulaire economie in de vastgoed- en de bouwsector moet in fasen worden gepland. Ook moeten de juiste materialen en onderdelen worden gekozen. Reeds bij de bouw moet met demontageprocedures en aanpassingsvermogen rekening worden gehouden. De industrie moet hierbij worden betrokken, afval moet als een waardevolle hulpbron worden gedefinieerd en gebouwen moeten uitgroeien tot de „materiaalbanken” voor de toekomstige generaties. Dit kan worden bereikt door het creëren van materiaalstructuren en onderdelen die geheel of deels uit elkaar kunnen worden genomen, met het oog op hergebruik van de onderdelen, materialen en wederopbouw van een heel gebouw op een andere plaats.

54. De regio is belangrijk voor de kringlooeconomie van bouwafval, aangezien het vanwege de massa en het gewicht ervan niet economisch is om dat over grote afstanden te vervoeren en dit afval dus meestal in de oorspronkelijke regio blijft.

55. De bouwsector is een belangrijk actieterrain van de overheidsdiensten op alle bestuursniveaus, omdat zij zowel als eigenaren van openbare gebouwen alsook als verantwoordelijke diensten voor de aanleg en het onderhoud van infrastructuur het voortouw zouden moeten nemen t.a.v. een brede markttoegang voor innovatieve milieuvriendelijke producten en processen, zoals secundaire aggregaten uit bouw- en sloopafval in de wegebouw⁽¹²⁾.

56. Met name de lokale en regionale overheden vervullen een belangrijke rol bij de goedkeuring van bouw- en sloopvergunningen; voor de integratie van de kringlooeconomie in deze sector moeten zij ondersteuning krijgen in de vorm van richtsnoeren van de EU.

57. De ontwikkeling van indicatoren voor de beoordeling van de milieuprestaties van gebouwen gedurende hun levenscyclus is voor de lokale en regionale overheden in de EU van groot belang en vormt een voorwaarde voor de vaststelling van algemene doelstellingen en normen voor de milieubescherming in de bouwsector. De lokale en regionale overheden moeten bij de ontwikkeling van deze indicatoren betrokken worden⁽¹³⁾.

58. Farmaceutische producten en nanomaterialen die als afval of via lozingen in het milieu terechtkomen ontbreken in het actieprogramma; zij dienen als verdere prioriteiten, met bijbehorende strategieën, op korte termijn te worden behandeld.

Innovatie, investeringen en andere horizontale maatregelen

59. Het Comité juicht het toe dat de Commissie zich er in het actieplan toe verplicht om de lidstaten en de lokale en regionale overheden bij de versterking van hun maatregelen voor de kringlooeconomie met gerichte maatregelen te helpen en hun daartoe voor de ontwikkeling van projecten voor de kringlooeconomie middelen te verschaffen uit diverse financieringsinstrumenten van de EU, zoals de Europese structuur- en investeringsfondsen, het EFSI, LIFE, Horizon 2020 en Cosme. Benadrukt zij dat de synergie tussen de diverse fondsen en programma's verbeterd moet worden en dat het gebruik ervan vereenvoudigd moet worden. Het Comité pleit een eenloketsysteem.

60. In dit verband zij opgemerkt dat de financiële instrumenten vaak niet aansluiten op de behoeften van de regio's en de lokale en regionale overheden; daarom verzoekt het Comité ook rekening te houden met hun behoeften en financiële en technisch-administratieve capaciteit. Ook moeten maatregelen en instrumenten worden toegesneden op de regionale situatie met oog voor bevolkingsdichtheid en -spreiding.

61. De operationele programma's van de Europese structuur- en investeringsfondsen waren al vastgesteld vóór het actieplan; daarom konden de voor de kringlooeconomie vereiste investeringen niet zodanig worden geprogrammeerd dat zij ook kleinere projecten mogelijk maken op het gebied van afvalpreventie, de ontwikkeling van netwerken voor hergebruik, reparatie, de deeleconomie, het testen van nieuwe procedures voor het sorteren en behandelen van afvalstoffen of capaciteitsopbouw voor kmo's en bewustmaking van het publiek.

62. Derhalve wordt de Commissie opgeroepen om hiermee in de volgende programmeringsperiode meer rekening te houden en, in het algemeen, bij de structuur- en investeringsfondsen in de komende programmeringsperiode de circulaire economie net zoveel prioriteit toe te kennen als tot nu toe aan de klimaatverandering is toegekend.

⁽¹²⁾ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie „EU GPP Criteria for Office Building Design, Construction and Management”, 20.5.2016, SWD(2016) 180 final.

⁽¹³⁾ CdR 4084/2014.

63. Het Comité roept de Commissie op om ook binnen de circulaire economie baanbrekende technologieën, die eventueel complete marktsegmenten ingrijpend kunnen veranderen of ook verdringen, adequater te ondersteunen zodat er meer valorisatie van de kennis ontstaat.

Toezicht en beheer

64. De Commissie zou het Comité regelmatig voortgangsverslagen moeten voorleggen over de uitvoering van het actieplan, zou de geboekte vooruitgang regelmatig met het Comité moeten bespreken en zou moeten overwegen het Comité om verkennende adviezen te vragen, zodat dat al tijdens de beleidsvoorbereiding bijdragen kan leveren.

Brussel, 12 oktober 2016.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA
