

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tenuitvoerlegging van het pakket circulaire economie: opties om te werken aan het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving**

(COM(2018) 32 final)

(2018/C 283/08)

Rapporteur: **Brian CURTIS**

Raadpleging door de Commissie	12.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van het bureau	19.9.2017 (in afwachting van de raadpleging)
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	3.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.5.2018
Zitting nr.	535
Stemuitslag	185/01/01
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Comité is ingenomen met de aanpak van de Commissie om systematisch een aantal relevante keuzemogelijkheden onder de loep te nemen die kunnen bijdragen tot een oplossing van sommige problemen die op het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving zijn vastgesteld.

1.2. Een proactieve langetermijnvisie, zoals die van de Commissie, is in dit verband dan ook geboden. Het overgangsproces zal onvermijdelijk van langere duur zijn en zal ook voortdurend moeten worden aangemoedigd wil er vooruitgang worden geboekt. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van identificatie- en verwerkingstechnologie.

1.3. Het waarborgen van de volksgezondheid in het algemeen en van de gezondheid van de eindgebruikers van producten is van wezenlijk belang om het vertrouwen in de beginselen van de circulaire economie te versterken.

1.4. De gezondheid en veiligheid van werknemers in recyclingbedrijven lopen ook gevaar als niet krachtdadig wordt opgetreden, met name wat betreft de problematiek van uitgefaseerde stoffen. Het is dan ook van cruciaal belang dat aan vakbonden uitgebreide informatie wordt verstrekt.

1.5. De volledige toepassing van de REACH-verordening en van andere reeds beschikbare wetgeving inzake chemische stoffen moet prioriteit krijgen. De bestaande wetgeving die van meet af aan verhindert dat gevaarlijke chemische stoffen in de materiaalkringloop terechtkomen, wordt nog niet ten volle benut, vooral wanneer het gaat om producten van derde landen die de EU binnenkomen.

1.6. Het Comité pleit voor verdere investeringen door recyclingbedrijven in aangepaste sorteeruitrusting en zou graag zien dat economische en technische ondersteuningsmaatregelen op dit gebied worden overwogen.

1.7. Het Comité onderschrijft uitdrukkelijk het standpunt dat betere informatie over de aanwezigheid, de locatie en de concentratie van gevaarlijke chemische stoffen in uit afval gewonnen producten en materialen de problemen kan beperken waarmee exploitanten in de terugwinningsketen geconfronteerd worden.

1.8. De identificatie van zowel potentiële waardebronnen als van noodzakelijke beschermende maatregelen ten aanzien van gevaarlijke chemische stoffen in de afvalstroom zal de kosten-batenanalyse ondersteunen die nodig zal zijn om wetgevende maatregelen en concrete actie te rechtvaardigen.

1.9. Het is van essentieel belang dat de identificatie- en traceervoorschriften voor ingevoerde goederen die zeer zorgwekkende stoffen kunnen bevatten worden verbeterd en waar nodig aangescherpt, zodat het verbod waar nodig kan worden gehandhaafd en adequate traceermechanismen kunnen worden ingezet gedurende de hele levenscyclus van het product.

1.10. Het rechtskader moet gelijke bescherming bieden, ongeacht of een product is vervaardigd uit ruwe dan wel teruggewonnen materialen.

## 2. Inleiding

2.1. In zijn advies over het Pakket circulaire economie <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup> heeft het Comité erop gewezen dat de terugwinning van materialen uit de afvalstroom meer moet worden gefaciliteerd en dat er een aantal wettelijke, technische en financiële obstakels moet worden aangepakt. De aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in afvalstoffen is zo'n obstakel, en deze mededeling is onderdeel van een proces waarbij beleidsdoelstellingen, uitdagingen en oplossingen in het streven naar meer circulariteit in de economie in kaart worden gebracht. Op sommige gebieden zal moeten worden opgetreden met niet-wetgevende middelen, maar algemeen wordt ernaar gestreefd invloed uit te oefenen op het toekomstige beleid.

## 3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1. In de mededeling worden een aantal beleidsdoelstellingen en aanverwante kwesties aan de orde gesteld en worden belanghebbenden verzocht een standpunt over de betreffende uitdagingen in te nemen teneinde een route naar een echte circulaire economie te helpen uitstippelen. Er zijn vier hoofdrubrieken te onderscheiden waarin vier kwesties op een verkennende en niet-dirigistische manier worden benaderd. Rekening houdend met het werkdocument van de diensten van de Commissie en de inbreng van EESC-leden en maatschappelijke organisaties, is dit advies een reactie op het verzoek om aan te geven welke opties het best op de belangrijkste uitdagingen kunnen inspelen. Om die reden is de belangrijkste inhoud van het advies in het slotgedeelte met de bijzondere opmerkingen terug te vinden.

3.2. De Commissie lanceert thans een openbare raadpleging en spoort aan tot overleg met het Europees Parlement, de Raad en de belanghebbende partijen om keuzes te maken en op globaal of sectoraal niveau specifieke acties vast te stellen voor de ontwikkeling van markten voor duurzame secundaire grondstoffen. Verdere acties zullen worden ontwikkeld in overeenstemming met de beginselen inzake betere regelgeving en voordat concrete voorstellen worden ingediend waarvan een belangrijke impact wordt verwacht. Ook effectbeoordelingen zullen worden voorbereid.

## 4. Algemene opmerkingen

4.1. De EU-wetgeving die voor dit onderwerp relevant is, bestrijkt chemische stoffen, producten en afvalstoffen <sup>(3)</sup>. Het huidige wettelijke kader vertoont met name tekortkomingen omdat het niet garandeert dat informatie over gevaarlijke chemische stoffen wordt doorgegeven door de gehele materiaalkringloop en eventuele latere levenscycli.

4.2. Onze steeds complexer wordende samenleving wordt in toenemende mate afhankelijk van het gebruik van chemische stoffen <sup>(4)</sup>. De pijlers van de EU-wetgeving inzake chemische stoffen zijn de CLP-verordening <sup>(5)</sup>, de Reach-verordening <sup>(6)</sup> en de POP-verordening <sup>(7)</sup>, die elkaar aanvullen en van toepassing zijn ongeacht de gebruiksector.

<sup>(1)</sup> Advies over het Pakket circulaire economie, PB C 264, 20.7.2016, blz. 98.

<sup>(2)</sup> Het Pakket circulaire economie is door de Commissie op 2 december 2015 aangenomen.

<sup>(3)</sup> Definities van gevaarlijke afvalstoffen zijn te vinden in de „Guidance document on the definition and classification of hazardous waste (Richtlijn voor de vaststelling en classificatie van gevaarlijke afvalstoffen)” van juni 2015.

<sup>(4)</sup> Verslag van het Europees Milieuagentschap nr. 2/2016, blz. 33-34.

<sup>(5)</sup> Verordening betreffende de indeling, etikettering en verpakking (EG) nr. 1272/2008.

<sup>(6)</sup> Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

<sup>(7)</sup> Verordening inzake persistente organische verontreinigende stoffen — zie [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international\\_conventions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/international_conventions/index_en.htm).

4.3. **Productwetgeving** kan gericht zijn op productveiligheid alsook op duurzaamheid van producten. De RAPV<sup>(8)</sup> voorziet in algemene veiligheidseisen voor non-foodconsumentenproducten. Sommige productspecifieke wetgeving, zoals de speelgoedrichtlijn, de verordening inzake verpakking van levensmiddelen, de BGGs-richtlijn<sup>(9)</sup> en de richtlijn inzake ecologisch ontwerp, zijn ook relevant. Het EESC-advies<sup>(10)</sup> steunt een „geïntegreerde aanpak” m.b.t. ecologisch ontwerp, waarvan het huidige toepassingsgebied moet worden uitgebreid. Bij een dergelijke geïntegreerde aanpak wordt rekening gehouden met energie-efficiëntie en milieuprestaties van producten, alsook met efficiëntie en prestaties wat betreft gebruik van hulpbronnen en materialen.

4.4. Verschillende onderdelen van de **afvalwetgeving** zijn ook relevant. De kaderrichtlijn afvalstoffen is al aan bod gekomen in meerdere adviezen van het EESC en het is er altijd voorstander van geweest om de lidstaten te verplichten een prioriteitsvolgorde te hanteren voor het afvalbeleid, en wel als volgt: eerst komt afvalpreventie, vervolgens voorbereiding voor hergebruik, recycling of andere vormen van terugwinning, en ten slotte verwijdering door middel van verbranding of storting. Het EESC heeft er ook voor gepleit dat lidstaten dienen te voorzien in regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Voorts heeft het aangedrongen op het verscherpen van de eis inzake gescheiden inzameling<sup>(11)</sup>.

4.5. Er kunnen een aantal algemene opmerkingen worden gemaakt die als leidraad moeten dienen voor toekomstige acties:

- **Betere informatie** over de aanwezigheid, de locatie en de concentratie van gevaarlijke chemische stoffen in uit afval gewonnen producten en materialen kan de problemen beperken waarmee exploitanten in de terugwinningsketen geconfronteerd worden en kan de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid vooruithelpen.
- Het is van essentieel belang dat **van meet af aan wordt voorkomen** dat gevaarlijke chemicaliën in de materiaalkringloop terechtkomen. Bestaande wetgeving die hiervoor kan zorgen wordt nog steeds niet ten volle benut.
- Het **rechtskader** moet gelijke bescherming bieden, ongeacht of een product is vervaardigd uit ruwe dan wel teruggewonnen materialen.

4.6. Momenteel wordt hieraan gewerkt. Zo is de kwestie van het gebruik van gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur aangepakt in de BGGs-richtlijn die, door aan te zetten tot vervanging van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, de mogelijkheden en de economische rentabiliteit van recycling van uit dergelijke apparatuur afkomstig afval vergroot. Voorts zijn thans ook vier daarmee verband houdende wetgevingsvoorstellen<sup>(12)</sup><sup>(13)</sup><sup>(14)</sup><sup>(15)</sup> in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. Het EESC neemt nota van het recente politieke akkoord ter zake<sup>(16)</sup>.

4.7. Sommige van de kwesties die in deze mededeling aan de orde zijn, zijn conceptueel complex, met name die welke betrekking hebben op problemen die worden veroorzaakt door een gebrek aan harmonisatie en onderlinge afstemming van regels. De meer concrete kwesties m.b.t. informatie en uitgefaseerde stoffen moeten volgens het Comité prioriteit krijgen.

4.8. Hoe dan ook blijkt uit de opsomming van kwesties in deze mededeling en uit het grote aantal initiatieven die zijn opgezet of worden ontwikkeld om tot een echte circulaire economie te komen, dat er niet snel een einde zal komen aan het overgangsproces ter verwijdering van gevaarlijke stoffen uit afval of bij terugwinning of recycling van afval. Een proactieve langetermijnvisie, zoals die van de Commissie, is dan ook geboden.

<sup>(8)</sup> De richtlijn inzake algemene productveiligheid (RAPV) 2001/95/EG.

<sup>(9)</sup> Richtlijn 2011/65/EG betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur.

<sup>(10)</sup> Advies over het *Werkplan inzake ecologisch ontwerp 2016-2019*, PB C 345, 13.10.2017, blz. 97.

<sup>(11)</sup> Advies over het *Pakket circulaire economie*, PB C 264, 20.7.2016, blz. 98.

<sup>(12)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.

<sup>(13)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

<sup>(14)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen.

<sup>(15)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen.

<sup>(16)</sup> Verklaring van commissaris Vella over het politieke akkoord om de afvalregels te actualiseren (alleen in het Engels).

## 5. Bijzondere opmerkingen

### *De behoefte aan informatie*

5.1. Doel is ervoor te zorgen dat voor alle actoren in de toeleveringsketen en uiteindelijk ook voor afvalverwerkers passende informatie beschikbaar is over zorgwekkende stoffen in producten. Ervoor zorgen dat gevaarlijke chemische stoffen überhaupt niet in de economische kringloop terechtkomen is duidelijk de beste manier om de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. Een en ander maakt het ook mogelijk materialen uit afvalstoffen terug te winnen en de circulaire economie te bevorderen.

5.2. Het verstrekken van uitgebreide informatie aan vakbonden kan een cruciale rol spelen bij de bescherming van de gezondheid van werknemers en is daarom van essentieel belang.

5.3. REACH regelt de vervaardiging, het gebruik en het in de handel brengen van chemische stoffen in de EU. Hoofddoel ervan is te zorgen voor een hoog niveau van bescherming voor mens en milieu. Verslagen van sommige consumentenorganisaties en de Commissie wijzen op gebrekkige uitvoering van de door REACH opgelegde beperkte communicatieverplichtingen in de toeleveringsketen.

5.4. De Commissie lanceert een haalbaarheidsstudie over het gebruik van verschillende informatiesystemen, innovatieve tracerings technologieën en -strategieën die ervoor kunnen zorgen dat relevante informatie de toeleveringsketen van een product begeleidt en recyclingbedrijven bereikt. De vraag is: zou een verplicht informatiesysteem toegevoegde waarde hebben en hoe moeten we in de EU omgaan met ingevoerde goederen die verboden stoffen kunnen bevatten?

5.5. Het Comité is van mening dat juridische instrumenten reeds in ruime mate voorhanden zijn om ervoor te zorgen dat zo weinig mogelijk zeer zorgwekkende stoffen in de materiaalkringloop terechtkomen. Met name wettelijke bepalingen die prioriteit geven aan en aanzetten tot vervanging door niet-gevaarlijke chemische stoffen zijn in dit verband relevant. Het Comité zou graag zien dat de REACH-verordening volledig ten uitvoer wordt gelegd en dat ze wordt bijgewerkt op basis van de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis over de gevaarlijke eigenschappen van chemische stoffen, met inbegrip van secundaire grondstoffen. Dit zal de bescherming van de gezondheid en veiligheid op de werkplek alsook de gezondheid van de eindgebruiker ten goede komen. Een en ander zal ook de geloofwaardigheid van de circulaire economie bevorderen.

5.6. Voor ingevoerde goederen zijn invoerders reeds verplicht zeer zorgwekkende stoffen aan te geven. Bij fabrikanten en invoerders zou er meer op kunnen worden aangedrongen de REACH-verplichtingen na te komen om in registratiedossiers en veiligheidsinformatiebladen in detail blootstellingsscenario's aan te geven die ook de afvalfase bestrijken. Voorts zou meer gedetailleerde informatie kunnen worden verlangd, zoals de beschrijving van verschillende scenario's voor recycling en de voorbereiding voor hergebruik of verwijdering aan het eind van de levenscyclus. Tegelijk moeten fabrikanten en invoerders van producten worden verplicht marktdeelnemers in de toeleveringsketen te informeren over de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen in producten, en moet worden geëist dat de locatie van de betrokken stof in het product wordt aangegeven.

5.7. Het is van essentieel belang dat de identificatie- en traceervoorschriften voor ingevoerde goederen die zeer zorgwekkende stoffen kunnen bevatten, worden verbeterd en waar nodig aangescherpt, zodat het verbod waar nodig kan worden gehandhaafd en adequate traceermechanismen kunnen worden ingezet gedurende de hele levenscyclus van het product.

5.8. Het Comité vreest dat de volledige identificatie van zeer zorgwekkende stoffen met het oog op vrijhandelsovereenkomsten en economische partnerschapsovereenkomsten een bijzonder probleem kan vormen.

5.9. Over het algemeen zullen recyclingbedrijven verdere investeringen moeten doen in aangepaste sorteeruitrusting en moeten economische en technische ondersteuningsmaatregelen worden overwogen.

### *Stoffen die afvalstoffen bevatten die niet langer zijn toegelaten in nieuwe producten*

5.10. De lidstaten beschikken sinds de negentiende eeuw over restrictieve wetgeving inzake gevaarlijke chemische stoffen, en er wordt nauwgezet gekeken naar de risico's die nieuwe chemische stoffen kunnen inhouden. Gezien dit voortdurende proces van risicobeoordeling, kunnen producten die in het verleden legaal geproduceerd werden, zeer zorgwekkende gevaarlijke stoffen bevatten en kunnen producten die vandaag worden geproduceerd, stoffen bevatten die later zullen worden verboden. In het stadium van afvalverwerking en -terugwinning is er sprake van gevaarlijke „uitgefaseerde stoffen”.

5.11. Doel is recycling te faciliteren en tegelijk ook de acceptatie van secundaire grondstoffen te verhogen door niet-toxische materiaalcycli te bevorderen. Ook moet er bij het overwegen van mogelijke chemische beperkingen en vrijstellingen van de beperkingen meer aandacht worden geschonken aan de gevolgen daarvan op toekomstige recycling en hergebruik.

5.12. De Commissie betoogt dat de kwestie van uitgefaseerde stoffen een belemmering blijft voor de circulaire economie en dat er een specifieke besluitvormingsmethodologie moet worden ontwikkeld ter ondersteuning van besluiten betreffende de recyclebaarheid van afvalstoffen die zorgwekkende stoffen bevatten. De werkzaamheden hiervoor zijn in volle gang en moeten medio 2019 zijn afgerond. In samenhang hiermee moeten richtsnoeren worden opgesteld om ervoor te zorgen dat de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen in teruggewonnen materialen zo vroeg mogelijk bij de voorbereiding van de voorstellen wordt aangepakt teneinde het risico te beheersen. Tevens wordt eraan gedacht uitvoeringswetgeving vast te stellen voor doeltreffende controle op het gebruik van de bestaande vrijstelling van REACH-registratie voor teruggewonnen stoffen.

5.13. Een en ander doet de vraag rijzen of de idee dat afval een hulpbron is die we moeten recycelen verenigbaar is met de vereiste garantie dat afvalstoffen die zeer zorgwekkende stoffen bevatten, alleen worden teruggewonnen voor de productie van materialen die veilig kunnen worden gebruikt. Kunnen we gerecycleerde materialen toestaan die chemische stoffen bevatten die niet langer in primaire materialen zijn toegestaan? Zo ja, onder welke voorwaarden?

5.14. Beoogd wordt dat gerecycleerde materialen de prestaties en chemische samenstelling van die van vergelijkbare primaire materialen zo dicht mogelijk benaderen. Bij de vraag of het haalbaar is zorgwekkende stoffen weg te nemen spelen economische en technische factoren een belangrijke rol, die bovendien van geval tot geval sterk kunnen verschillen. Er zijn twee beleidsopties: ofwel wordt geëist dat alle primaire en secundaire grondstoffen aan dezelfde normen voldoen, ofwel wordt toegelaten dat voor secundaire grondstoffen specifieke, in de tijd beperkte afwijkingen gelden.

5.15. Het EESC is van mening dat welke criteria in dit verband ook worden gehanteerd, er moet worden voorkomen dat gevaarlijke chemische stoffen in teruggewonnen materialen terechtkomen in concentraties die hoger zijn dan het toegestane niveau voor nieuwe materialen.

*Gebrekkige afstemming van regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemische stoffen gevaarlijk zijn*

5.16. Deze kwestie hangt nauw samen met de hierboven vermelde punten over harmonisatie; beide kwesties zijn begripsmatig ingewikkeld. Zoals hierboven is uiteengezet, gelden voor de productie en het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen en producten strikte EU-regels die zijn aangenomen om werknemers, burgers en het milieu tegen schade te beschermen. Afvalbeheer is op vergelijkbare wijze geregeld via regels die vergelijkbare resultaten nastreven. Uit onderzoek is echter gebleken dat de twee regelingen niet volledig op één lijn liggen<sup>(17)</sup>.

5.17. Een meer samenhangende aanpak van indelingsregels voor chemische stoffen en afval is geboden. Zo zouden bijvoorbeeld regels kunnen worden vastgesteld, vergelijkbaar met de AEEA-richtlijn<sup>(18)</sup>, voor andere specifieke productgroepen of materiaalstromen (bijv. meubilair of textiel) die een passende behandeling voorschrijven van afval dat gevaarlijke chemische stoffen bevat voordat het kan worden teruggewonnen en in nieuwe producten kan worden gebruikt. De Commissie is van plan met richtsnoeren te komen voor de indeling van afvalstoffen, teneinde afvalverwerkers en bevoegde autoriteiten te helpen een gemeenschappelijke aanpak voor karakterisering en classificatie van afval te ontwikkelen. Voorts zullen er ook goede praktijken met betrekking tot testmethoden worden uitgewisseld. Belanghebbenden wordt verzocht na te gaan of de regels inzake gevaarindeling moeten worden aangepast, zodat afval als gevaarlijk kan worden beschouwd volgens regels die ook voor producten gelden.

Brussel, 23 mei 2018.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Luca JAHIER

<sup>(17)</sup> Zie bijv. *Keeping it Clean: How to protect the circular economy from hazardous substances*. Europees Milieubureau.

<sup>(18)</sup> Richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur