

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de ontwikkeling van synergieën tussen verschillende stappenplannen betreffende de circulaire economie

(initiatiefadvies)

(2020/C 14/03)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Besluit van de voltallige vergadering	24.1.2019
Rechtsgrondslag	Artikel 32, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	4.9.2019
Goedkeuring door de voltallige vergadering	26.9.2019
Zitting nr.	546
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	144/2/8

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. De eerste fase van de circulaire economie was een enorm succes. Zeker in het bedrijfsleven, waar particuliere ondernemingen het potentieel van werken met een circulair economisch model inzien en daarin vooroplopen op het beleid, vindt het concept steeds ruimer ingang. EU-initiatieven hebben dit proces op gang gebracht en als drijvende kracht erachter gefungeerd. De circulaire economie beperkt zich niet langer tot recycling en afvalbeheer, en is een nieuwe en meer kritieke fase ingegaan. Het EESC moedigt de nieuwe Europese Commissie die in 2019 zal aantreden aan om ervoor te zorgen dat deze verruiming van het concept tot uiting komt in een eventueel nieuw pakket inzake de circulaire economie.

1.2. De circulaire economie is een manier om bredere internationale beleidsdoelstellingen, zoals de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en de klimaatdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, praktisch te verwezenlijken. Ze kan ook een bijdrage leveren aan het mondiaal klimaatactieplan door de actieve deelname van niet-overheidsactoren, waaronder lokale en regionale overheden en organisaties van het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigd door de drie groepen van het EESC.

1.3. Het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie (ECESP) en zijn coördinatiegroep komt een cruciale rol toe bij de ontwikkeling van de volgende fasen en de overgang naar een circulaire economie, door als informatiehub te fungeren via de ECESP-website. Het platform biedt ook goede netwerkmogelijkheden, bevordert synergie en bevindt zich in een gunstige positie om een modelstappenplan voor de circulaire economie uit te werken dat vrij beschikbaar zou kunnen worden gesteld.

1.4. Het ECESP-secretariaat, dat door het EESC wordt beheerd, heeft het maatschappelijk middenveld en de belanghebbenden centraal gesteld in de besluitvorming van het platform. Het EESC steunt een door belanghebbenden geleid initiatief en moedigt stakeholders aan om de praktische belemmeringen die het maatschappelijk middenveld ondervindt bij het aansturen van de agenda voor de circulaire economie, in kaart te brengen en te melden. Het ECESP is hiervoor bij uitstek geschikt en kan samen met het secretariaat oplossingen aandragen voor dergelijke belemmeringen.

1.5. Ondersteuning voor stappenplannen en ondersteuning voor het scheppen van synergieën dienen te worden aangevuld met onderzoek en ontwikkeling, passende regelgeving, voorlichting voor alle belanghebbenden en informatie over de toegang tot financiële steun voor de overgang naar circulariteit.

1.6. Ondanks de successen die tot dusver zijn geboekt, is de totstandkoming van de circulaire economie nog geen gelopen race. Er zijn immers nog tal van politieke en financiële belemmeringen, en ook op het gebied van de publieke opinie en de infrastructuur moet nog het nodige worden gedaan. Wanneer het ECESP oplossingen voorstelt aan beleidsmakers, moet het ook eventuele andere barrières signaleren en in kaart brengen.

2. Inleiding

2.1. Na de goedkeuring door de Europese Commissie van het EU-actieplan voor de circulaire economie blijft het EESC zich inspannen om de overgang naar een circulaire economie in Europa te ondersteunen via een sterke betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, hetgeen een doeltreffende, billijke en rechtvaardige transitie moet garanderen.

2.2. Dit initiatiefadvies bouwt voort op de in opdracht van het Comité uitgevoerde studie over strategieën en stappenplannen voor de circulaire economie in Europa. Doel van deze studie is de synergieën en mogelijkheden voor samenwerking en alliantievorming in kaart te brengen, welke op alle niveaus en tussen alle spelers (beleidsmakers, bedrijven, werknemers, consumenten en het publiek) te vinden zijn.

2.3. De circulaire economie is een manier om bredere internationale beleidsdoelstellingen, zoals de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties en de klimaatdoelstellingen van de Overeenkomst van Parijs, praktisch te verwezenlijken. Ze kan ook een bijdrage leveren aan het mondiaal klimaatactieplan door de actieve deelname van niet-overheidsactoren, waaronder het lokale en regionale overheidsniveau en organisaties van het maatschappelijk middenveld, vertegenwoordigd door de drie groepen van het EESC.

2.4. De eerste ontwikkelingsfase van de circulaire economie was een groot succes. Zeker in het bedrijfsleven, waar particuliere ondernemingen het potentieel van werken met een circulair economisch model inzien en daarin vooroplopen op het beleid, vindt het concept steeds ruimer ingang. EU-initiatieven hebben dit proces op gang gebracht en als drijvende kracht erachter gefungeerd. De circulaire economie beperkt zich niet langer tot recycling en afvalbeheer, en is een nieuwe en meer kritieke fase ingegaan. Het EESC moedigt de nieuwe Europese Commissie die in 2019 moet aantreden aan om ervoor te zorgen dat deze verruiming van het concept tot uiting komt in een eventueel nieuw pakket betreffende de circulaire economie.

3. Wat zijn de kenmerken van een stappenplan?

3.1. Stappenplannen en strategieën voor de circulaire economie dragen bij om uit te stippelen en vast te stellen wat een land, regio of stad wil bereiken en welke stappen daarvoor nodig zijn. Dit zijn vaak uitgebreide documenten waarin voor de verschillende fasen van de waardeketen (zoals productie, consumptie, afvalbeheer, secundaire grondstoffen, innovatie en investeringen) de overgang van een lineair naar een circulair model wordt geschetst.

3.2. In dit soort documenten worden vaak acties omschreven die erop zijn gericht bepaalde internationale doelstellingen te halen (zoals de Overeenkomst van Parijs inzake klimaatverandering en de VN-doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling), of wereldwijde uitdagingen aan te pakken (zoals de grondstoffenschaarste of de beperkingen van het huidige economische model voor een ecologisch en sociaal duurzaam beheer van grondstoffen).

3.3. Stappenplannen voor de circulaire economie hebben doorgaans een thema dat verband houdt met territoriale aspecten van een specifieke lokaliteit, regio of lidstaat. In Extremadura (Spanje) bijvoorbeeld geldt het behoud van weiland als een sleutelfactor voor de economische prestaties van de regio op lange termijn, terwijl in de Finse nationale strategie sterk de nadruk wordt gelegd op de bosbouw.

3.4. In sterk inclusieve strategieën en stappenplannen wordt naar de waardeketen in een sector gekeken, bijvoorbeeld productie, landbouw, voedsel- en waterbeheer. Die inclusieve aanpak ten aanzien van belanghebbenden is belangrijk om de voornaamste stakeholders bij de transitie naar een circulaire economie in kaart te brengen. Verscheidene strategieën en stappenplannen benaderen inclusiviteit via horizontale thema's die kunnen worden gegroepeerd volgens hun technische, productgerichte, netwerkgerichte of op territoriale ontwikkeling gerichte aard.

3.5. Hoe inclusief een strategie of stappenplan is ten aanzien van de belanghebbenden houdt ook verband met hoe geïntegreerd de thematische en de sectorale benadering zijn. Sommige strategieën beogen het begrip circulariteit ingang te doen vinden, en leggen dan ook bijzondere nadruk op de belanghebbenden teneinde participatie en betrokkenheid bij de transitie te stimuleren. Andere zijn meer sectorgericht en hebben een kleiner scala aan stakeholders die relevant zijn voor een gerichte sectorale aanpak. De meest voorkomende vorm van strategie tot nu toe is een allesomvattende strategie die zich op meerdere sectoren richt en die partnerschappen stimuleert.

4. Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie

4.1. Het ECESP werd in 2016 opgericht als gezamenlijk initiatief van het EESC en de Europese Commissie naar aanleiding van een voorstel van het EESC in zijn advies ⁽¹⁾. Het betreft een "netwerk van netwerken" op Europees niveau dat belanghebbenden uit de hele EU bijeenbrengt en een forum biedt voor dialoog, het delen van goede praktijken en het in kaart brengen van lacunes in het beleid. Het platform omvat een coördinatiegroep met vertegenwoordigers van de wetenschappelijke wereld, het maatschappelijk middenveld en lokale overheden en bestaande nationale of sectorale netwerken.

⁽¹⁾ EESC-advies over het pakket circulaire economie (PB C 264, 20.7.2016, blz. 98).

4.2. Het ECESP is uitgegroeid tot een belangrijk centrum voor informatie en netwerkvorming in het kader van Europese initiatieven op het gebied van de circulaire economie. Het heeft een actieve coördinatiegroep van 24 aangesloten organisaties en een veelbezochte website met gemiddeld 7000 bezoekers per maand. Het houdt tevens jaarlijks een tweedaagse conferentie die geregeld meer geïnteresseerden aantrekt dan er plaatsen zijn.

4.3. Het EESC heeft de secretariaatswerkzaamheden van het ECESP op zich genomen, hetgeen toegevoegde waarde oplevert voor het platform. Als spreekbuis van het maatschappelijk middenveld in de EU heeft het EESC ervaring met het uitdragen van een krachtig standpunt waarin verschillende groepen zich kunnen vinden. Wanneer het advies moet uitbrengen over wetgevingsvoorstellen, tracht het Comité een consensus te bereiken tussen zijn verschillende leden. Dit alles stelt de leden van het ECESP in staat om hun standpunt volledig kenbaar te maken en bij te dragen aan de werkzaamheden van het platform zonder al te veel institutionalisering.

4.4. Het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie kan op twee manieren een rol spelen bij het bevorderen van nieuwe strategieën voor de circulaire economie: 1) door een platform te bieden voor de publicatie van strategieën en stappenplannen, waardoor het eenvoudig is om documenten te vinden en ernaar te verwijzen, en 2) door de vorming van netwerken van belanghebbenden zowel in als tussen landen te faciliteren. Via het secretariaat kan het platform optimaal gebruikmaken van de mogelijkheden om de mensen die op lokaal en nationaal niveau met uitvoering bezig zijn in contact te brengen met beleidsmakers op EU-niveau.

4.5. Via die netwerken kan het platform ook de betrokkenheid van een breed spectrum aan belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld bij de transitie naar een circulaire economie bevorderen, en wel in een vroeg stadium waarin stappenplannen worden ontworpen en ontwikkeld.

4.6. Het ECESP biedt een unieke infrastructuur voor het op coherente en gecoördineerde wijze ontwerpen en realiseren van nieuwe economische modellen in de EU. Het is een model geworden voor andere platforms waar maatschappelijke organisaties het secretariaat in handen hebben en belanghebbenden om beurten een coördinatiegroep voorzitten.

4.7. Het EESC benadrukt dat de belanghebbenden in alle stadia van de ontwikkeling van strategieën en stappenplannen geraadpleegd moeten worden — van ontwerp tot uitvoering en opvolging van resultaten.

4.8. Het EESC, dat zich als partner van het platform en verantwoordelijke voor het secretariaat van het platform in een unieke positie bevindt, kan deze inclusieve aanpak verder aanmoedigen door een aanpasbare modelstrategie voor te stellen die als inspiratie kan dienen voor de ontwikkelaars van strategieën en stappenplannen. Deze modelstrategie is ontwikkeld en bekendgemaakt als onderdeel van een studie in opdracht van het Comité ⁽²⁾.

4.9. Het ontwikkelen van sterke strategieën vergt degelijke wetenschappelijke onderbouwing en onderzoek, als fundament onder de besluitvorming. Dit is een van de steunpilaren voor innovatie, die een sterke mix van publieke en particuliere investeringen zal vergen.

5. Belangrijkste bevindingen van de studie

5.1. De circulaire economie is een brede term die veranderingen in materiaalgebruik, bedrijfsmodellen, productiemodellen, de bio-economie, voorradenbeheer, de markten voor secundaire grondstoffen en de rol van de consument omvat.

5.2. Strategieën dienen dit brede spectrum te weerspiegelen maar zijn het doeltreffendst wanneer ze worden toegespitst op een specifiek gebied dat relevant is voor de geografische reikwijdte van de strategie. In een landbouwregio kan in een strategie voor de circulaire economie bijvoorbeeld de nadruk worden gelegd op de bio-economie en de rol van landbouw en natuurlijke ecosystemen bij circulariteit. In een regio waar meer afval wordt geproduceerd, zal een strategie eerder toegespitst zijn op de vraag hoe afval tot waardevolle secundaire grondstof kan worden gemaakt.

5.3. Het bestaan van een actieplan op EU-niveau heeft al aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van nationale plannen. In bepaalde gebieden bestaan belangrijke clusters van strategieën. Waar nationale strategieën zijn vastgesteld, zullen ook eerder lokale en regionale strategieën ontstaan. Het EESC moedigt alle lidstaten aan om nationale strategieën te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen die aansluiten bij de initiatieven van de EU op het gebied van circulaire economie.

5.4. In 80 % van de gevallen wordt het maatschappelijk middenveld onvoldoende geraadpleegd bij het bepalen van de reikwijdte en de ontwerpfasen van strategieën. Het ECESP en het EESC wijzen op het werk dat maatschappelijke organisaties op dit gebied verrichten en op de expertise die voorhanden is. Het EESC beveelt een gecoördineerde aanpak aan om alle belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium van het ontwerp van strategieën te betrekken. Een dergelijk proces kan tot stand worden gebracht door het ECESP of als een gezamenlijk project met het Comité van de Regio's, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

⁽²⁾ Strategieën en stappenplannen voor de circulaire economie in Europa, bedoeld om synergieën en mogelijkheden voor samenwerking en alliantievorming in kaart te brengen.

5.5. Het toepassingsgebied van strategieën dient in een zo vroeg mogelijk stadium te worden vastgesteld. Bij het afbakenen van het toepassingsgebied is het belangrijk om in gedachten te houden dat de circulaire economie berust op netwerken en dat voor een effectieve tenuitvoerlegging rekening moet worden gehouden met transversaliteit. De circulaire economie behelst meer dan recycling, en strategieën dienen dit te weerspiegelen.

5.6. Bij de ontwikkeling van strategieën moet het moduleerbare en overdraagbare karakter ervan voor ogen worden gehouden. Eerdere strategieën lijken daar geen rekening mee te houden. Een beter gecoördineerde aanpak bij de ontwikkeling van nieuwe strategieën of de herziening van bestaande strategieën kan zeker helpen.

5.7. Goede governance is belangrijk. De verantwoordelijkheid voor een stappenplan moet worden toegewezen, hetzij aan een bestaande afdeling binnen een organisatie of aan een nieuwe afdeling. Die afdeling bevordert netwerkvorming, levert kennis aan en communiceert, monitort de vooruitgang en zorgt ervoor dat de strategie regelmatig wordt bijgewerkt. Dit zorgt ervoor dat stappenplannen dynamisch zijn en aanleiding geven tot concrete acties.

5.8. De circulaire economie heeft een belangrijke rol in de landbouw. Traditionele boerderijen in bezit van en gerund door families stonden (en staan soms nog) voor een efficiënt hulpbronnengebruik in harmonie met de natuur. Het EESC dringt erop aan dat circulariteit in de landbouwsector op alle niveaus en op elke schaal met EU-middelen wordt ondersteund. De bio-economie is een onderdeel van de circulaire economie. Biogene stromen en materiaalstromen vormen samen het tandwiel van de circulaire economie. Stappenplannen kunnen landbouwgebieden helpen gecoördineerd te werk te gaan en het concurrentievoordeel van een circulaire aanpak volledig te benutten.

5.9. In stappenplannen kan ook de nadruk worden gelegd op bijvoorbeeld herproductie (*remanufacturing*) of reparatie. In het geval van de herproductie van goederen kunnen nieuwe bedrijfs- en verantwoordelijkheidsmodellen, in combinatie met doorgedreven ecodesign, kansen bieden op het gebied van werkgelegenheid en regionale welvaart.

5.10. Bij een sterk stappenplan is nauwkeurige en duidelijke informatie voor de consument cruciaal. Culturele belemmeringen voor de overschakeling op het gebruik van circulaire producten of het gebruik van secundaire grondstoffen moeten door middel van communicatie worden weggenomen. Voor de consument zijn geherproduceerde producten vaak van dezelfde functionele standaard als producten die van nieuwe grondstoffen zijn gemaakt, alleen zijn ze duurzamer. Om succesvol te zijn, dient in ieder stappenplan rekening te worden gehouden met kwaliteits- en consumentenrechtenkwesties.

5.11. Een belangrijke factor voor een succesvolle verwezenlijking van de circulaire economie is het op gecoördineerde wijze voorlichten van het publiek, van schoolkinderen tot consumenten, over de voordelen en beginselen van circulariteit. Voorlichting van alle belanghebbenden is m.a.w. essentieel voor een succesvolle en inclusieve transitie.

5.12. Opleiding, communicatie en kennisdeling kunnen worden bevorderd door gebruik te maken van de peer learning-tools van de Commissie.

6. Wat staat een succesvol stappenplan in de weg?

6.1. Stappenplannen op zich volstaan niet om de overgang naar een circulaire economie te bespoedigen. Bepaalde barrières moeten worden geslecht.

6.2. Beleidstechnisch: gebrek aan politieke steun.

— Strategieën die zich in een beleidsvacuüm bevinden — niet gekoppeld aan ander beleid en niet ingebed in een samenhangende, bredere circulaire strategie.

6.3. Bij de burgers: gebrek aan bewustzijn en begrip van wat de circulaire economie is. Angst voor de gevolgen van de transitie voor alle belanghebbenden, van producenten en fabrikanten tot eindgebruikers en consumenten.

— Een manier om deze angst weg te nemen is door mensen samen te brengen om kennis en ervaringen uit te wisselen. Dit is een taak van het ECESP, ondersteund door de werkzaamheden van de leden van de coördinatiegroep. Een voorbeeld is het Franse "Institut national de l'économie circulaire" (INEC) en zijn werk bij het in kaart brengen van netwerken voor de circulaire economie in Europa.

6.4. Kader voor infrastructuurbeheer: gebrek aan bepalingen om strategieën moduleerbaar en overdraagbaar te maken.

— Stappenplannen dienen te worden aangepast aan een specifieke territoriale context. Er moet werk worden gemaakt van passende regelgeving.

6.5. Op financieel vlak: er kan sprake zijn van onvoldoende economische stimulansen — voor bedrijven om de transitie te verwezenlijken en voor de consument om over te stappen op circulaire producten en diensten. Uiteindelijk zullen circulaire opties voor consumenten economisch concurrerender zijn, maar in de initiële overgangsfase kunnen wel prikkels nodig zijn. Er moet duidelijk worden gecommuniceerd over mogelijke financiering en de aanvraagprocedure moet eenvoudig en begrijpelijk worden gemaakt.

6.6. Het EESC dringt er bij het ECESP op aan om deze fundamentele barrières uit de weg te ruimen, andere obstakels in kaart te brengen en specifieke oplossingen aan te dragen voor beleidsmakers wat betreft de beste manier om de voornaamste problemen aan te pakken.

Brussel, 26 september 2019.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
