

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 een monitoringkader voor de circulaire economie

(COM(2018) 29 final)

(2018/C 367/19)

Rapporteur: **Cillian LOHAN**

Corapporteur: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Raadpleging	Europese Commissie, 12.2.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Besluit van de voltallige vergadering	19.9.2017
Bevoegde afdeling	Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu
Goedkeuring door de afdeling	26.6.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	11.7.2018
Zitting nr.	536
Stemuitslag	172/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het EESC juicht de mededeling over het monitoringkader voor de circulaire economie toe als een belangrijk vervolg op het actieplan voor de circulaire economie, zoals ook werd aanbevolen in NAT/676.

1.2. Deze mededeling vormt een goed uitgangspunt, maar er ontbreken een aantal relevante en essentiële indicatoren, op het stuk van:

- ecologisch ontwerp
- ontwikkeling van nieuwe bedrijfsmodellen
- deeleconomie
- sociale factoren
- emissiegegevens.

1.3. Hoewel het EESC een adviesorgaan van de EU-instellingen is, moet het vaststellen dat het niet is geraadpleegd tijdens het raadplegingsproces dat aan de ontwikkeling van deze indicatoren vooraf ging.

1.4. De circulaire economie hangt samen met de koolstofarme economie en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. De voor de monitoring gebruikte indicatoren zouden dit moeten weerspiegelen.

1.5. De monitoring mag niet al te zeer gericht zijn op afval.

1.6. De definitie van „sectoren van de circulaire economie” is te beperkt en moet verder worden uitgewerkt, omdat dit gevolgen heeft voor verschillende indicatoren.

1.7. Het ontbreken van gegevens op een specifiek gebied mag geen reden zijn voor uitsluiting. Lacunes in de gegevens moeten duidelijk worden gemaakt, en er moeten strategieën worden vastgesteld voor het opvullen van deze hiaten. Als we ons blijven beperken tot de traditionele gegevens dan zullen we de transitie naar een nieuw economisch model niet nauwkeurig kunnen meten.

1.8. Er zijn verschillende inconsistenties in beleid en regelgeving die het bedrijfsleven ervan weerhouden de overstap naar een circulaire economie te maken. Deze inconsistenties moeten in kaart worden gebracht als onderdeel van het monitoringkader.

1.9. Het gebruik van overheidsmiddelen moet worden gemonitord met een eigen indicator. Specifiek op initiatieven van de circulaire economie gerichte investeringen zouden moeten beschikken over eigen gegevens die kunnen worden gebruikt om deze indicator te ontwikkelen. Ook is belangrijk dat zowel het „uitgegeven geld” als het „geïnvesteerde geld” wordt gemonitord.

1.10. Het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie moet worden gebruikt als een instrument om de actieve betrokkenheid van belanghebbenden in het veld te bevorderen. Om dit te bereiken moet een communicatiestrategie met concrete doelstellingen worden opgesteld en uitgevoerd.

1.11. De mate van bewustmaking en educatie op consumenten- en gebruikersniveau moet worden gemeten, om te zorgen voor een beter begrip van de rol van de consument in de circulaire economie en de materiaalstromen. De infrastructurele ondersteuning die consumenten in staat stelt hun gedrag met betrekking tot hulpbronnefficiëntie te verbeteren, en activiteiten die de transformatie van „consument” in „gebruiker” ondersteunen, moeten worden aangemoedigd en in kaart worden gebracht.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het EESC is ingenomen met de mededeling van de Commissie. Het monitoren van de vooruitgang die wordt geboekt bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het actieplan voor de circulaire economie vormt een essentieel onderdeel van het proces.

2.2. Bij de raadpleging met het oog op de ontwikkeling van het monitoringkader lag de nadruk op de stakeholders. Ook het EESC had moeten worden geraadpleegd, aangezien zijn rol als adviesorgaan in de Verdragen is vastgelegd, en veel van de relevante stakeholders zijn vertegenwoordigd in het Comité.

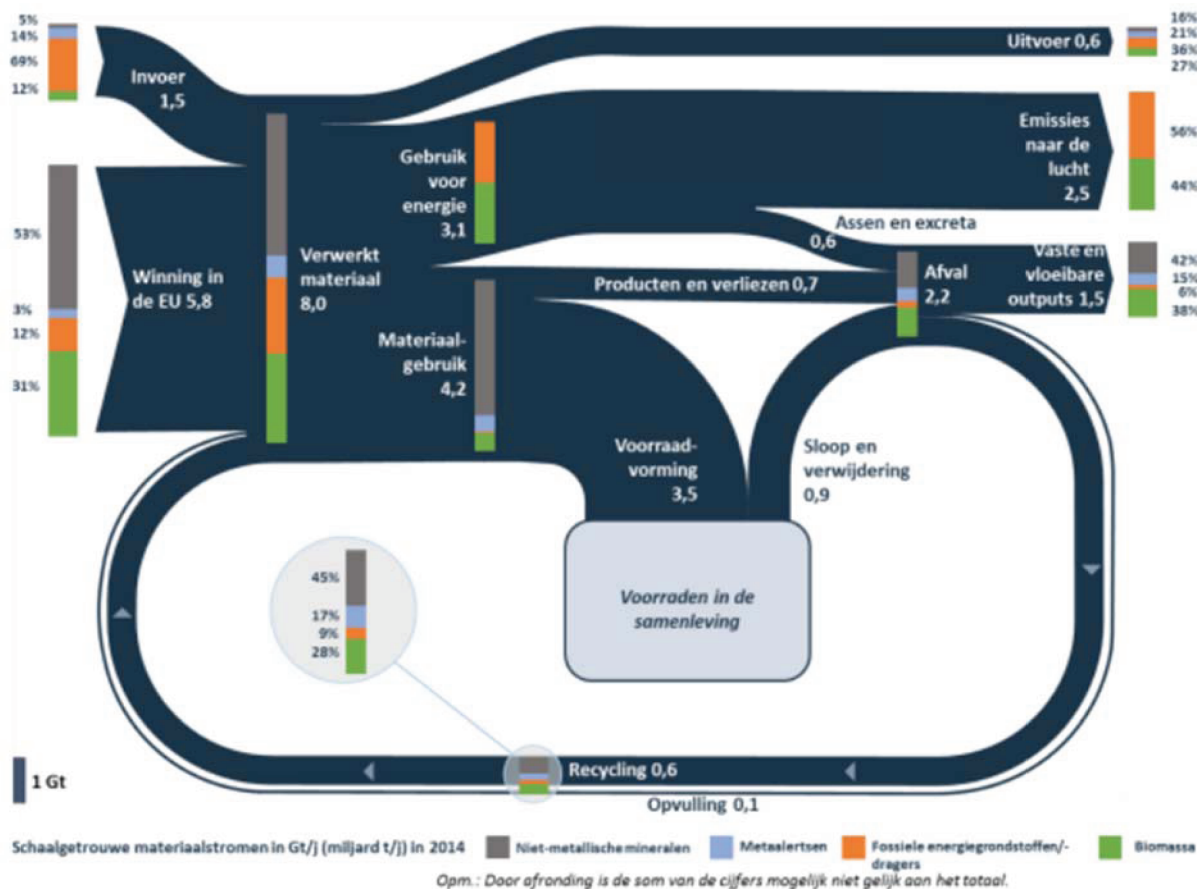
2.3. In een doeltreffend monitoringsysteem is het van essentieel belang dat de meeteenheden gebaseerd zijn op solide gegevens die kunnen worden vergeleken tussen de lidstaten.

2.4. De voortgang naar een circulaire economie monitoren is duidelijk een uitdagende opdracht. Het zal van het allergrootste belang zijn alle elementen van de overgang naar een circulaire economie te meten, en ervoor te zorgen dat lacunes in de gegevens duidelijk worden geïdentificeerd.

2.5. Er moeten middelen worden toegewezen om ervoor te zorgen dat lacunes in de gegevens worden opgevuld door zo snel mogelijk criteria vast te stellen en gegevens te verzamelen om uitgangswaarden vast te stellen. Continu onderzoek en monitoring van criteria, metingen en indicatoren wordt aanbevolen.

2.6. De definitie van „sectoren van de circulaire economie” is vrij beperkt en zou gebaat zijn bij een verdere uitwerking. Deze definitie heeft een beperkend effect op de meeteenheden die worden gebruikt om de economische activiteit, het scheppen van werkgelegenheid, innovatie en andere indicatoren te beoordelen.

Figuur 1 — Materiaalstromen in de economie (EU-28, 2014)

Figuur 1: Hier beschikbaar: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/material-flow-diagram>

2.7. Het algemene cijfer voor materiaalstromen laat zien dat in de EU jaarlijks 8 miljard ton materiaal wordt omgezet in energie en producten. Hoewel 0,6 miljard ton daarvan vervolgens wordt uitgevoerd, blijft de overgrote meerderheid onder controle van actoren binnen de EU. Deze analyse is echter selectief wat betreft de materialen die worden meegeteld, waarbij belangrijke stromen als voedsel en textiel buiten beschouwing worden gelaten. Er moet rekening worden gehouden met het effect van de productie ten opzichte van het effect van de consumptie, waarbij moet worden gekeken naar hoe en wat we produceren, exporteren en importeren.

2.8. In de mededeling zou rekening moeten worden gehouden met het feit dat de opstellers van het onderzoek suggereren dat de cijfers voor recycling optimistisch zijn en waarschijnlijk een overdreven weergave zijn van wat er in werkelijkheid gebeurt.

2.9. Het is van essentieel belang dat de circulaire economie wordt gekoppeld aan de koolstofarme economie. Deze koppeling moet worden opgenomen in het monitoringkader om de maatregelen te versterken en dubbel werk te voorkomen, zodat de transitie efficiënter verloopt.

2.10. De mededeling is sterk gefocust op afval. Dit kan deels worden verklaard door het feit dat er voor afvalstoffen solide, consistente en vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. In de toekomst moet de monitoring echter verder gaan dan afval en recycling, en focussen op ontwerp, productie en consumptie.

2.11. De mate van bewustmaking en educatie op consumenten- en gebruikersniveau moet worden gemeten, om de rol van de consument in de circulaire economie en de materiaalstromen inzichtelijker te maken. Er moeten op feiten gebaseerde en praktische oplossingen worden ingevoerd; de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld speelt een belangrijke rol en een circulaire cultuur, gebaseerd op het herdenken van waarden en het veranderen van bestaande consumptiepatronen, is van groot belang.

2.12. Er dient een door de EU goedgekeurd woordenboek van definities inzake de circulaire economie te worden opgesteld. De huidige monitoring van de circulaire economie is per definitie te beperkt om het soort systemische verandering dat in het actieplan voor de circulaire economie wordt beoogd en door de samenleving wordt gewenst, effectief te kunnen identificeren. Ook moet worden geherdefinieerd wat we precies verstaan onder afval.

3. De tien indicatoren

3.1. De tien indicatoren zijn gegroepeerd in productie en consumptie, afvalbeheer, secundaire grondstoffen en concurrentievermogen en innovatie.

3.2. Er zijn geen indicatoren voor het onderzoeken van emissies in de lucht, waaronder broeikasgassen, die verband houden met het bestaande lineaire model. Dit is van cruciaal belang om de circulaire economie te koppelen aan de koolstofarme economie, de klimaat- en energiedoelen van de EU en de Overeenkomst van Parijs.

3.3. De tien indicatoren zijn sterk gefocust op afval. Er moet een bredere analyse komen om de hele waardeketen van producten en materialen te omvatten, met inbegrip van ecologisch ontwerp, nieuwe bedrijfsmodellen, veranderingen in bedrijfssystemen en industriële symbiose, alsook nieuwe soorten consumptiemodellen.

3.4. In grote lijnen dienen de indicatoren enerzijds de output en de voordelen van de circulaire economie te meten en anderzijds het circulaire karakter van de hulpbronnen te onderzoeken.

3.5. Hoewel in een circulaire economie kortere, kleinere lussen de voorkeur verdienen, is de nadruk op zelfvoorziening, los van andere indicatoren, geen indicator van circulariteit. De mate van terugwinning van grondstoffen en het gebruik van secundaire grondstoffen kan de zelfvoorzieningsgraad verhogen. De nadruk op zelfvoorziening als indicator brengt het risico met zich mee dat het een doelstelling wordt, wat niet de bedoeling is. Het kan er onbedoeld toe leiden dat het accent verschuift en dat niet langer wordt gestreefd naar het meest efficiënte gebruik van grondstoffen en producten. Systeemgericht denken is dan ook nodig.

3.6. Het is begrijpelijk dat bij de keuze van de tien indicatoren rekening is gehouden met de beschikbaarheid van gegevens. Lacunes in de gegevens moeten echter duidelijk en expliciet worden aangegeven. Als onderdeel van het monitoringkader moet dringend een plan worden opgesteld voor het opvullen van deze lacunes.

3.7. Het huidige plan ter verbetering van de kennisbasis is nog steeds sterk gericht op afval en moet worden verbreed tot de andere aspecten van de circulaire economie.

3.8. Het Europees stakeholdersplatform voor de circulaire economie, een gezamenlijk initiatief van de Europese Commissie en het EESC, moet worden ingezet als middel om lacunes in de gegevens in kaart te brengen, trends onder belanghebbenden te begrijpen en bij te dragen tot het opsporen van belemmeringen voor de transitie.

4. Eerste bevindingen

4.1. Productie en consumptie

4.1.1. De indicatoren inzake productie en consumptie zijn te sterk gefocust op afval.

4.1.2. Bij gebrek aan relevante gegevens wordt de zelfvoorzieningsgraad als het gaat om de levering van grondstoffen gemeten. Zelfvoorziening is op zich geen indicator voor een circulaire economie (zie paragraaf 3.4). Het onderscheid tussen onbewerkte en secundaire of tertiaire grondstoffen moet worden verduidelijkt. Ook zou het nuttig zijn de ontwikkelingen op een meer uitgesplitste manier te volgen, bijvoorbeeld door het gebruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen te meten, de terugwinning van kritieke hulpbronnen, zoals zeldzame metalen, alsook de effecten van productie, invoer en uitvoer (zie paragraaf 2.8).

4.1.3. Groene overheidsopdrachten (GPP, Green Public Procurement) zijn een goede indicator voor het gebruik van overheidsgeld en kunnen een aanjager zijn van de circulaire economie. De uitvoering van GPP-plannen in de lidstaten zou kunnen worden vergemakkelijkt door duidelijke communicatie en toewijzing van middelen voor trainingen over de verbanden tussen GPP en de circulaire economie, de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's) en de doelstellingen van het akkoord van Parijs voor een koolstofarme economie.

4.1.4. Bij de beoordeling van regionale en nationale GPP-plannen moeten de opleidingsprogramma's voor inkopers worden gemonitord en informatie worden uitgewisseld. Er moet iets worden gedaan aan het gebrek aan inzicht in de schijnbare tegenstrijdigheden tussen circulaire of groene aanbestedingen en de regels van de interne markt.

4.1.5. Instrumenten voor het meten van de voedselverspilling, om te weten waar in de toeleveringsketen voedsel wordt verspild — een complexe materie — zijn van essentieel belang. Het volstaat niet om alleen het niveau van voedselverspilling bij de consument in kaart te brengen; er is behoefte aan een systemische verandering om dit enorme probleem aan te pakken.

4.1.6. Voedselverspilling is echter slechts één aspect van de invoering van circulariteit in de agrovoedingssector. Er zijn duidelijke definities nodig om circulaire landbouwmethoden aan te duiden. Deze moeten dringend worden ontwikkeld, in overleg met belanghebbenden (zie paragraaf 2.13). Voedselafval moet als onderdeel van één systeem worden gemonitord, om rekening te houden met de onderlinge verbanden die er bestaan tussen de productie van levensmiddelen, voedselverspilling, en andere sectoren zoals energie, mobiliteit en waterbeheer.

4.1.7. Er zijn belangrijke aspecten van de transitie naar een circulaire economie die hier niet aan de orde komen, maar die binnen het monitoringkader wel tot de productie en consumptie moeten worden gerekend. Het gaat hierbij onder meer om ecologisch ontwerp, nieuwe eigendomsmodellen, vrijwillige overeenkomsten, consumentenvoorlichting, consumentengedrag, ondersteunende infrastructuur, het in kaart brengen van subsidies die mogelijk niet-circulaire activiteiten ondersteunen, en koppelingen met de koolstofarme economie en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen.

4.2. Afvalbeheer

4.2.1. Een herdefiniëring van het afvalbeheer, een herdefiniëring van afval, bevordering van onderzoek en innovatie op het gebied van recycling, nieuwe bedrijfsmodellen, nieuwe waardeketens en verder kijken dan recycling zijn van fundamenteel belang voor de circulaire economie. Dit zou ook een verschuiving van afvalbeheer naar het beheer van hulpbronnen moeten omvatten.

4.2.2. De belangrijkste vraag die gesteld moet worden als het gaat om de monitoring van gemeentelijk afval, en de recyclingpercentages daarvan, is waar in de keten de meting plaatsvindt — voor of na de afvalscheiding. Hiernaar wordt in het werkdocument van de diensten van de Commissie expliciet verwezen, maar niet in de mededeling. Het EESC heeft zich altijd op het standpunt geplaatst dat het meest nauwkeurig kan worden gemeten na de afvalscheiding.

4.2.3. Monitoring van stedelijk afval moet ook betrekking hebben op afvalwater. Menselijk afval is een levensvatbare energiebron wanneer het wordt behandeld in anaerobe gistingstanks. Dit kan ook bijdragen tot een vermindering van de emissies van andere energiebronnen.

4.3. Secundaire grondstoffen

4.3.1. De rol van een levendige, goed werkende markt voor secundaire grondstoffen als onderdeel van de circulaire economie is van vitaal belang.

4.3.2. In een circulaire economie moet het concept „materiaalstromen” verder gaan dan recycling; de monitoring van materiaalstromen moet ook betrekking hebben op reparatie en hergebruik, met inbegrip van herbewerkingsactiviteiten. Ook hier zijn definities van essentieel belang, aangezien afvalstoffen van de ene sector een potentiële hulpbron voor een andere sector zouden moeten zijn.

4.3.3. Het onderscheid tussen het einde van de levensduur van een product (d.w.z. het einde van het functioneren van het product) en het einde van de levensduur van de onderdelen en materialen die bij de constructie ervan worden gebruikt, moet worden erkend.

4.3.4. De materiaalstroom in een circulaire economie moet ook de verandering van eigenaar in een op diensten gebaseerd bedrijfsmodel volgen.

4.3.5. Dit deel gaat over het beheer van het afval dat momenteel wordt geproduceerd, en wijst op de mogelijkheid om daaruit secundaire grondstoffen te creëren. Dit initiatief is welkom, maar de reikwijdte wordt beperkt door de uitsluiting van grote soorten materiaalstromen, waaronder voedsel en textiel, van de beoordeelde stromen.

4.3.6. Het is van essentieel belang de opzet van de maatschappelijke voorraad („societal stock”) te monitoren, om ervoor te zorgen dat de gebruikte grondstoffen kunnen worden teruggewonnen wanneer zij hun functionaliteit of gewildheid verliezen. Hierdoor zouden de mogelijkheden voor het beheer van materiaalstromen meer dan verdubbelen. Digitalisering kan een nuttig middel zijn om deze monitoring mogelijk te maken.

4.3.7. De mededeling zou kunnen worden verbeterd op het stuk van de transparantie en duidelijkheid over welke materialen in de maatschappelijke voorraad zijn opgenomen, en hoe dit wordt gemeten en gemonitord.

4.4. Concurrentievermogen en innovatie

4.4.1. Innovatie, investeringen en handel zijn de belangrijkste activiteiten waarmee bedrijven bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie. Aangezien de circulaire economie relevant is voor alle bedrijfssectoren, en samenwerking tussen sectoren van cruciaal belang is, is een bredere aanpak van de sectoren van de circulaire economie nodig.

4.4.2. Specifieke ontwikkelingen op het gebied van ecologisch ontwerp moeten worden gemonitord, evenals de ontwikkeling van nieuwe, op diensten gebaseerde bedrijfsmodellen en flexibele eigendomsopties. Zo moeten de ontwikkeling en goedkeuring van normen inzake ecologisch ontwerp die relevant zijn voor de circulaire economie worden gemonitord.

4.4.3. Er zijn bedrijven die zich gaan toeleggen op herfabricage, en die op aanzienlijke delen van de markt een machtspositie innemen. Het monitoringkader moet hierop toezien.

4.4.4. Het gebruik van overheidsmiddelen moet worden gemonitord met eigen indicatoren. Investerings die specifiek voor initiatieven van de circulaire economie zijn gedaan, moeten over eigen gegevens beschikken die voor de ontwikkeling van deze indicator kunnen worden gebruikt, zodat niet alleen de bestede middelen, maar ook de bereikte effecten kunnen worden gemeten.

4.4.5. Particuliere investeringen spelen eveneens een cruciale rol bij de transitie naar een koolstofarme circulaire economie. De beleggings-, verzekerings- en banksectoren hebben reeds instrumenten en evaluatiemodellen ontwikkeld. Particuliere investeringen en overheidsfinanciën moeten daarom in het monitoringsysteem worden gekwantificeerd.

Brussel, 11 juli 2018.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Luca JAHIER
