



Straatsburg, 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**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**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2018) 20 final}

**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

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

De Europese Commissie heeft in december 2015 haar goedkeuring gehecht aan een ambitieus pakket circulaire economie, dat bedrijven en consumenten in de EU moet helpen bij de overgang naar een sterkere en meer circulaire economie, waarin natuurlijke hulpbronnen op een duurzamere manier worden gebruikt.

Door meer in te zetten op recycling en hergebruik hebben de voorgestelde maatregelen geholpen om de levenscyclus van producten rond te maken, ten voordele van zowel het milieu als de economie. Het is de bedoeling alle grondstoffen, producten en afvalstoffen zo goed en zo lang mogelijk te benutten, zodat er minder energie wordt gebruikt en minder broeikasgassen worden uitgestoten.

De aanwezigheid van bepaalde chemische stoffen kan recycling en hergebruik in de weg staan. Sommige chemische stoffen kunnen eenvoudigweg een technische belemmering vormen voor recycling. Zelfs een goedaardige stof kan in sommige gevallen, bijvoorbeeld als deze een sterke geur verspreidt, verhinderen dat het gerecycleerde materiaal kan worden gebruikt¹. Andere chemische stoffen zijn gevaarlijk voor mens of milieu. Een toenemend aantal van deze stoffen wordt geïdentificeerd, waarna het gebruik ervan wordt beperkt of verboden. Deze chemische stoffen, waarvan sommige een lange levensduur hebben, kunnen aanwezig zijn in producten die vóór toepassing van de beperkingen zijn verkocht, waardoor ze soms nog in recyclingstromen worden aangetroffen. Het opsporen of verwijderen van dergelijke stoffen kan heel duur zijn, wat met name voor kleine recyclingbedrijven een struikelblok kan zijn. Al deze soorten chemicaliën worden in deze mededeling "zorgwekkende stoffen" genoemd.

Deze mededeling en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie zijn het resultaat van de samenwerking tussen deskundigen op verschillende wetgevingsgebieden. Ook is er tussen 12 april en 7 juli 2017 een uitgebreide en gerichte raadpleging van belanghebbenden gehouden, waarbij meer dan 100 deskundigen input hebben gegeven.

In deze mededeling wordt gekeken naar de vier meest kritieke problemen die zijn vastgesteld op het punt waar de chemicaliën-, product- en afvalwetgeving samenkomen en naar de manier waarop deze de ontwikkeling van de circulaire economie belemmeren. Op basis hiervan gaan we in op specifieke en belangrijke vragen over de manier waarop deze kwesties kunnen worden verholpen en geven we aan welke maatregelen de Commissie nu al zal

¹ Dit zou het geval kunnen zijn voor teruggewonnen materialen wanneer ze worden gebruikt als nieuw materiaal dat met levensmiddelen in contact komt.

lanceren. In het begeleidende werkdocument presenteren de diensten van de Commissie een diepgaandere analyse van de juridische en technische problemen die moeten worden aangekaart, en reiken ze opties aan om deze op te lossen.

2. WAT WILLEN WE BEREIKEN?

Het actieplan voor de circulaire economie omvatte de volgende twee doelstellingen:

- 1) enerzijds recycling vergemakkelijken en het gebruik van secundaire grondstoffen aanzwengelen door onnodige lasten weg te nemen en het grensoverschrijdende verkeer van secundaire grondstoffen te vergemakkelijken om te waarborgen dat deze moeiteloos in de gehele EU kunnen worden verhandeld; en anderzijds
- 2) zorgwekkende stoffen vervangen of, indien dat niet mogelijk is, het gebruik ervan verminderen en de tracering ervan verbeteren.

De ene doelstelling vloeit voort uit het afvalbeleid en de andere uit het chemicaliënbeleid en beide worden vaak als tegenstrijdig beschouwd, waardoor soms wordt gesteld dat deze twee beleidsterreinen de verwezenlijking van elkaars doelstellingen in de weg staan.

Deze mededeling is erop gericht in de Unie een breed debat op gang te brengen over hoe de voornaamste problemen die zijn vastgesteld op het snijvlak van chemicaliën-, product- en afvalwetgeving op een bevredigende manier kunnen worden aangepakt. Bij het zoeken naar oplossingen moet er rekening mee worden gehouden dat dit een beleidsterrein is waarop specifieke – vaak regionale of zelfs lokale – omstandigheden een belangrijke rol spelen.

We zijn op zoek naar oplossingen die breed worden gedragen door de belanghebbenden en die op het juiste niveau moeten worden verwerkt. Niet alle vraagstukken moeten per se op EU-niveau worden verholpen indien nationale of lokale oplossingen tot betere resultaten zouden leiden.

3. VIER VASTGESTELDE KWESTIES

In de open en op concurrentie gerichte EU-markt produceren bedrijven hun goederen op basis van de materialen die volgens hen het best bij hun behoeften aansluiten. Wanneer afval na behandeling weer op de markt kan worden gebracht, gaan deze teruggewonnen materialen rechtstreeks de concurrentie aan met primaire grondstoffen. Daarom is de concurrentiepositie van teruggewonnen materialen het grootst wanneer zij op het vlak van prestaties en kwaliteit zoveel mogelijk op het primaire materiaal lijken. Zo kunnen de teruggewonnen materialen op een groter aantal manieren worden ingezet.

Teruggewonnen materialen die zorgwekkende stoffen bevatten, worden wellicht niet gebruikt, simpelweg omdat het imago van het product hierdoor zou worden aangetast. Bovendien is het wellicht in bepaalde gevallen niet toegestaan deze materialen te hergebruiken om bijvoorbeeld nieuwe materialen te produceren die met levensmiddelen in contact komen.

Om ertoe bij te dragen dat Europa optimaal recycleert en het gebruik van primaire grondstoffen tot een minimum terugbrengt, hebben we de EU-regels met betrekking tot afvalbeheer, chemicaliën en producten grondig bestudeerd. Op het snijvlak tussen deze regels springen vier belangrijke kwesties in het oog.

3.1. Informatie over de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen is niet gemakkelijk beschikbaar voor wie afval verwerkt met het oog op terugwinning

Afval bestaat vaak uit heterogene goederen die op verschillende tijdstippen zijn geproduceerd en aan verschillende productnormen voldoen. Afvalverwerkingsbedrijven hebben vaak geen toegang tot informatie over de samenstelling van de afgedankte goederen die zij verwerken, omdat de informatie niet bestaat of omdat de informatie niet beschikbaar is op het moment dat de goederen afval worden. Bovendien kunnen materialen gedurende hun levenscyclus ook incidenteel worden verontreinigd.

Een voorbeeld: De papierindustrie levert inspanningen om haar producten veilig en gemakkelijk recycleerbaar te houden. Wanneer de verwerkende industrie papier gebruikt om drukwerk te maken, kunnen inkt en andere materialen worden toegevoegd. De huidige regels geven de fabrieken voor papierrecycling onvoldoende toegang tot informatie over chemische stoffen die gedurende vorige levenscycli aan het papier zijn toegevoegd. Dit beperkt de recycling van papier en verhoogt de kosten, omdat aanvullende controles en tests moeten worden uitgevoerd². Recent hebben zich gevallen voorgedaan waarbij in levensmiddelen inktresten en minerale oliën werden aangetroffen die afkomstig waren uit verpakkingen van gerecycleerd papier en karton³.

Studies van de lidstaten met betrekking tot afgedankte elektrische en elektronische apparatuur tonen bovendien aan dat de krachtens het EU-recht vereiste informatie zelden wordt doorgegeven of beschikbaar wordt gesteld aan afvalverwerkingsinstallaties⁴.

3.1.1. Doelstelling

We moeten ervoor zorgen dat alle actoren in de toeleveringsketen, tot de afvalverwerkers toe, toegang hebben tot alle nodige informatie over zorgwekkende stoffen in producten. Dit zal bijdragen tot de bevordering van niet-toxische materiaalcycli en een beter risicobeheer van chemische stoffen in geval van reparatie, andere vormen van hergebruik, en terugwinningsprocessen van afval.

3.1.2. Geplande acties

Parallel aan deze raadpleging zullen we de empirische basis verbeteren door een op representatieve sectoren gerichte haalbaarheidsstudie uit te voeren naar het gebruik van verschillende informatiesystemen en innovatieve tracerings technologieën en -strategieën die ervoor kunnen zorgen dat relevante informatie door de gehele toeleveringsketens heen, tot bij de recyclers, gekoppeld blijft aan de artikelen. Deze studie zal naar verwachting eind 2019 klaar zijn. Ook op de planning staat de ontwikkeling van werkprocedures die ervoor moeten

² Volgens door CEPI in het kader van de gerichte raadpleging verstrekte informatie.

³ Zie bijvoorbeeld: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> of de standpuntnota van het BEUC (zie bladzijde 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Bron: Input van het Zweedse EPA en Frankrijk. Studies: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste, 2016 (in het Engels) en Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances, 2017 (in het Engels).

zorgen dat ingevoerde artikelen geen stoffen bevatten die in de EU niet mogen worden gebruikt voor de productie van artikelen, en van vereenvoudigde procedures om het gebruik van CMR-stoffen⁵ in gebruiksartikelen te beperken.

Vragen:

Wat zou de toegevoegde waarde zijn als in de Unie een verplicht informatiesysteem zou worden ingevoerd waardoor afvalbeheers- en teruggewinningsbedrijven op de hoogte zouden worden gesteld van de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen?

Hoe moeten we in de Unie ingevoerde goederen beheren?

3.2. Afval kan stoffen bevatten die niet langer toegelaten zijn in nieuwe producten

Er worden voortdurend nieuwe chemische stoffen op de markt gebracht, terwijl andere worden verboden als blijkt dat zij een risico vormen. Door dit continue proces kan een product dat vandaag wordt gemaakt, een stof bevatten die later zal worden verboden. Wanneer het product afval wordt en vervolgens wordt teruggewonnen, kan het teruggewonnen materiaal nog steeds deze verboden stof bevatten. Dit noemen we het probleem van "uitgefaseerde gevaarlijke stoffen".

Een voorbeeld: Er bestaan veel voorbeelden van problemen met "uitgefaseerde gevaarlijke stoffen". Zo zijn bepaalde broomhoudende vlamvertragers die persistent, bioaccumulerend en toxisch zijn, teruggevonden in gerecycleerde kunststof producten, waaronder speelgoed en keukengerei⁶. Ook is het gebruik van bepaalde stoffen die oorspronkelijk als weekmaker aan PVC werden toegevoegd, intussen aan bepaalde voorschriften onderworpen. Dit betekent dat gerecycleerd PVC waarin meer dan een bepaalde hoeveelheid van deze stoffen zit, in de EU niet mag worden gebruikt of in de handel mag worden gebracht.

3.2.1. Doelstelling

We moeten het recyclen van afval gemakkelijker maken en het gebruik van secundaire grondstoffen aanzwengelen door niet-toxische materiaalcycli te bevorderen. Daarnaast moet we, wanneer mogelijke beperkingen op het gebruik van chemicaliën en vrijstellingen van beperkingen worden overwogen, meer aandacht besteden aan de gevolgen van chemische stoffen voor recycling en hergebruik in de toekomst.

3.2.2. Geplande acties

De kwestie van de uitgefaseerde gevaarlijke stoffen zal een belemmering blijven voor de circulaire economie en daarom zullen we de nodige stappen zetten om een specifieke beleidsvormingsmethode te ontwikkelen ter ondersteuning van besluiten die betrekking hebben op de recycling van afval dat zorgwekkende stoffen bevat. Deze methode zal rekening houden met de totale kosten en baten van recycling ten opzichte van afvalverwijdering (met inbegrip van verbranding met teruggewinning van energie). Wij verwachten dat deze werkzaamheden uiterlijk half 2019 zullen worden voltooid.

⁵ Stoffen die kanker, mutaties of nadelige effecten op de voortplanting veroorzaken.

⁶ Zie de verwijzing naar verschillende studies die een bijdrage van het EEB en het BEUC zijn. Zie bijvoorbeeld bladzijde 4 van <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

We moeten ook richtsnoeren opstellen om ervoor te zorgen dat in de eerste voorbereidende fases van voorstellen inzake het risicobeheer van zorgwekkende stoffen meer aandacht uitgaat naar de aanwezigheid van zorgwekkende stoffen in teruggewonnen materialen.

Tot slot overwegen we uitvoeringswetgeving vast te stellen om een daadwerkelijke controle op het gebruik van de bestaande vrijstelling van REACH-registratie voor teruggewonnen stoffen mogelijk te maken.

Vragen:

Hoe promoten we het idee dat afval een hulpbron is die we moeten recycleren, maar zorgen we er tegelijk voor dat afvalstoffen die zorgwekkende stoffen bevatten, enkel worden teruggewonnen in veilig te gebruiken materialen?

Moeten we toestaan dat gerecycleerde materialen stoffen bevatten die niet langer zijn toegestaan in primaire materialen? Zo ja, onder welke voorwaarden?

3.3. De EU-regels inzake de einde-afvalfase zijn niet volledig geharmoniseerd, waardoor onduidelijk is hoe afval wordt omgezet in nieuwe materialen en producten

Onze regels, jurisprudentie en jarenlange ervaring bepalen wanneer een goed niet langer een goed, maar afval is. Wanneer dat gebeurt, is de afvalwetgeving van de EU van toepassing. De EU past strikte afvalregels toe om de volksgezondheid en het milieu te beschermen. In een circulaire economie moeten materialen zich slechts tijdelijk in de afvalfase bevinden, aangezien ze vervolgens worden teruggewonnen en opnieuw in de handel worden gebracht ter vervanging van primaire grondstoffen. Om dit mogelijk te maken, zouden gerecycleerde materialen in de meeste gevallen niet langer als afval mogen worden beschouwd.

Afval wordt niet langer als afval beschouwd zodra het voldoet aan de zogenaamde "einde-afvalfasecriteria". Voor sommige afvalstromen zijn dergelijke criteria op EU- of nationaal niveau vastgesteld. Het toepassingsgebied van deze regels is evenwel ontoereikend en ook is onvoldoende duidelijk hoe ze functioneren. Gezien de complexiteit van afvalstromen, terugwinningsprocedures en teruggewonnen materialen is het niet gemakkelijk om einde-afvalfasecriteria vast te stellen die van toepassing zijn op volledige afvalstromen. Daarom worden veel teruggewonnen materialen, bij gebrek aan vastgelegde einde-afvalfasecriteria, verhandeld en gebruikt in onduidelijke juridische omstandigheden en zonder enige vorm van transparantie.

Een voorbeeld: In de gerichte raadpleging hebben de metaalnijverheid en de elektriciteitssector gemeld dat ze moeilijkheden ondervinden om de afval- of productstatus van materialen zoals steenkoolas, koperslakken of ferromolybdeenslakken te bepalen. De criteria verschillen tussen de lidstaten en zelfs tussen de verschillende regio's. Dit leidt tot problemen in het grensoverschrijdend vervoer van deze materialen en maakt het soms onmogelijk om deze stoffen om te zetten in nuttige hulpbronnen. Van sommige van deze materialen worden jaarlijks miljoenen tonnen afval gegenereerd⁷.

Ook voor overheidsdiensten vormen deze onduidelijkheden over de afval- of productstatus

⁷ Zie Eurometaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> en Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

van een materiaal een probleem, omdat ze vaak moeite hebben om te bepalen of de afvalwetgeving dan wel de productwetgeving van toepassing is. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer moet worden beslist of gerecycleerd PVC dat DEHP bevat, als afval of als product moet worden behandeld.

3.3.1. Doelstelling

We moeten in de hele EU voor een meer geharmoniseerde interpretatie en toepassing van de einde-afvalfaseregels zorgen zodat teruggewonnen materiaal binnen de EU gemakkelijker kan worden gebruikt.

3.3.2. Geplande acties

De Commissie zal nauwere samenwerking aanmoedigen tussen bestaande netwerken van deskundigen in het beheer van chemische stoffen en afval en voorbereidingen treffen met het oog op een online EU-register voor alle nationale en Europese criteria inzake de einde-afvalfase en inzake bijproducten. Zij zal ook een studie laten uitvoeren om, als basis voor mogelijke richtsnoeren, een beter inzicht te krijgen in de praktijken van de lidstaten met betrekking tot de uitvoering en de controle van de voorschriften inzake de einde-afvalfase.

Vraag:

Hoe moeten we zorgen voor meer harmonisatie van de einde-afvalfaseregels, en voor welke afvalstromen?

3.4. De regels om te bepalen welke afvalstoffen en chemicaliën gevaarlijk zijn, zijn niet goed op elkaar afgestemd en dit beïnvloedt het gebruik van secundaire grondstoffen

De productie en het gebruik van gevaarlijke chemicaliën en producten zijn onderworpen aan strikte EU-regels ter bescherming van werknemers⁸, burgers en het milieu. Wanneer een chemische stof gevaarlijk is, wordt deze als zodanig ingedeeld, waardoor de bedrijven aan duidelijke verplichtingen moeten voldoen om op een veilige manier met de stof om te gaan.

Afvalbeheer valt onder vergelijkbare EU-regelgeving, waarmee dezelfde doelstellingen worden nagestreefd, zodat gevaarlijk afval op een dusdanige manier wordt verwerkt dat het milieu en de volksgezondheid geen schade ondervinden. Deze twee reeksen voorschriften zijn evenwel niet volledig op elkaar afgestemd. Wij hebben gevallen gezien waarin hetzelfde materiaal met een gevaarlijke stof hetzij als gevaarlijk hetzij als ongevaarlijk kan worden aangemerkt, naargelang de vraag of het een afvalstof is of een product. Daarom kan niet worden aangenomen dat materialen die zijn teruggewonnen uit ongevaarlijk afval en die terug op de markt worden gebracht, ook ongevaarlijke producten zullen opleveren.

De manier waarop de indelingsregels voor afvalstoffen worden toegepast en gehandhaafd, heeft belangrijke gevolgen voor de toekomstige opties op het vlak van afvalbeheer, zoals de haalbaarheid en economische levensvatbaarheid van inzameling, de recyclingmethode of de

⁸ Richtlijn 89/391/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk; Richtlijn 98/24/EG van de Raad betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk; Richtlijn 2004/37/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.

keuze tussen recycling en afvalverwijdering. Dergelijke verschillen kunnen een invloed hebben op het gebruik van secundaire grondstoffen.

Een voorbeeld: Lood wordt anders ingedeeld wanneer het de afvalstatus heeft dan wanneer het de productstatus heeft. Loodafval afkomstig van bouw- en sloopwerkzaamheden is opgenomen als niet-gevaarlijk afval op de Europese afvalstoffenlijst. Als product wordt lood vanwege zijn schadelijke effecten op de voortplanting in de Europese wetgeving betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP-verordening) echter als een gevaarlijke stof ingedeeld.

Een ander voorbeeld is dat van afval van soepel PVC waaraan bepaalde additieven zijn toegevoegd, dat door afvalverwerkers vaak (verkeerd) wordt ingedeeld als ongevaarlijk, terwijl het hieruit teruggewonnen product volgens de CLP-verordening een gevaarlijk chemisch mengsel is.

3.4.1. Doelstelling

Wij moeten zorgen voor meer samenhang in de indelingsregels voor chemische stoffen en afval.

3.4.2. Geplande acties

Wij staan op het punt richtsnoeren voor de indeling van afvalstoffen te publiceren om afvalverwerkers en bevoegde autoriteiten te helpen afval op een gemeenschappelijke manier te karakteriseren en in te delen. Wij zullen ook aanmoedigen dat beste praktijken met betrekking tot testmethoden voor de beoordeling van stoffen op de aanwezigheid van de gevaarlijke eigenschap HP 14 "Ecotoxisch" worden uitgewisseld met het oog op de eventuele harmonisatie ervan.

Vraag:

Moeten we de regels voor gevarenindeling verder op elkaar afstemmen, zodat afval als gevaarlijk wordt beschouwd volgens dezelfde regels als producten?

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Deze vier kwesties zijn belangrijke struikelblokken voor de circulaire economie. Uit de ontvangen input blijkt duidelijk dat er problemen zijn met de praktische toepassing op het terrein, door de beperkte beschikbaarheid van middelen en kennis, en als het gaat om de coördinatie tussen de verschillende actoren op lokaal, nationaal en EU-niveau.

Uit onze analyse blijkt dat er ook juridische uitdagingen zijn. Op langere termijn moet er worden gestreefd naar volledige samenhang tussen de wetten waarmee uitvoering wordt gegeven aan het afval- en chemicaliënbeleid. Dit zal ertoe bijdragen dat de materialen veilig zijn, geschikt zijn voor het beoogde doel en ontworpen zijn met het oog op duurzaamheid, recycleerbaarheid en een beperkte milieu-impact. Goederen moeten worden ontworpen, vervaardigd, verhandeld en gerecycleerd met een minimaal gebruik van zorgwekkende stoffen, zodat ze gemakkelijk kunnen worden hergebruikt en zodat hun economische voordelen en nut voor de samenleving worden gemaximaliseerd, terwijl tegelijkertijd een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en het milieu wordt gehandhaafd.

De beleidsopties in het werkdocument van de diensten van de Commissie zijn zowel gericht op de onmiddellijke problemen als op kwesties die alleen op langere termijn kunnen worden

opgelost. Het document bevat verschillende opties voor ieder probleem en werpt de vraag op wat de juiste balans is tussen de algemene voordelen op lange termijn van het circulaire gebruik van deze materialen, enerzijds, en de algemene gezondheids- en milieuproblemen op lange termijn als gevolg van stoffen die aanwezig zijn in dat materiaal, anderzijds.

We moeten de weg vrijmaken voor een circulaire economie in de Unie. We beschikken al over een aantal instrumenten om bepaalde knelpunten te verhelpen, maar we hebben meer gegevens en input uit de hele EU nodig om na te gaan hoe we bepaalde bredere kwesties het best kunnen oplossen.

Wij nodigen het Europees Parlement, de Raad, het Comité van de Regio's en belanghebbende partijen uit het debat aan te gaan en een standpunt in te nemen over deze uitdagingen zodat we de route naar een echte circulaire economie kunnen uitstippelen.

Het is de bedoeling dat de toegezegde maatregelen, ondersteund met degelijk bewijsmateriaal, tegen het eind van het mandaat van de huidige Commissie in 2019 al in uitvoering zijn. De nieuwe studies en de raadpleging waaraan alle belanghebbenden worden uitgenodigd deel te nemen, zullen dan ook erg belangrijk zijn om vooruitgang te kunnen boeken.