

## ONDERNEMING EN CONSUMENT

Mr. L.E. (Lisette) den Butter en T.A. (Tessa) van den Ende<sup>1</sup>

# Nieuwe maatregelen voor een schoner en concurrerender Europa

 2020-0055

## Het nieuwe actieplan voor de circulaire economie van de Europese Commissie

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 11 maart 2020 een nieuw actieplan voor de circulaire economie gepubliceerd. Dit actieplan, genaamd Een nieuw actieplan voor de *circulaire economie voor een schoner en concurrerender Europa* (COM(2020) 98) (hierna: Actieplan), heeft ten doel de consumptievoetafdruk in de Europese Unie (EU) te verkleinen en het circulaire gebruik van grondstoffen in de EU te verdubbelen. De Commissie benadrukt dat het Actieplan tegelijkertijd beoogt de economische groei te stimuleren. In het Actieplan worden verschillen maatregelen aangekondigd die betrekking hebben op de gehele levenscyclus van producten. Van de ontwerpfase, waarin bedrijven worden gestimuleerd om duurzame producten te maken, tot maatregelen ter bevordering van reparatie, hergebruik en recycling, waardoor de hulpbronnen zoveel mogelijk in de economie worden teruggebracht. Het Actieplan bevat zowel wetgevende als niet-wetgevende maatregelen. Dit betekent een set aan geheel nieuwe maatregelen waarmee ondernemers binnenkort rekening zullen moeten gaan houden. De maatregelen zien in het bijzonder op ondernemers in de sectoren elektronica en ICT, batterijen en voertuigen, verpakkingen, kunststoffen, textiel, constructie en gebouwen en de sector levensmiddelen, water en nutriënten.

In dit artikel wordt kort ingegaan op de aanleiding voor dit nieuwe Actieplan en meer specifiek op een aantal van de voorgestelde maatregelen en de wijze waarop de EU probeert de cirkel ronder te maken.

### Aanleiding

Het Actieplan borduurt voort op het EU-actieplan voor de circulaire economie uit 2015 genaamd *Maak de cirkel rond* (COM(2015) 614). Het actieplan uit 2015 was gericht op het stimuleren van de Europese transitie naar een circulaire economie. Het doel van dit actieplan was het verbeteren van de globale competitiviteit van de EU, het bevorderen van duurzame economische groei en het creëren van economische werkgelegenheid. Inmiddels zijn of worden alle 54 maatregelen uit dit actieplan ten uitvoer gebracht en zet de Commissie een nieuwe stap om de cirkel nog 'ronder' te maken.

Het Actieplan vormt een van de bouwstenen van de Europese 'Green Deal', een pakket aan maatregelen voor duurzame transitie binnen de EU.

Het Actieplan is erop gericht de door de Europese Green Deal vereiste fundamentele veranderingen te bespoedigen en bouwt tegelijkertijd voort op de circulaire maatregelen die sinds 2015 zijn genomen in de EU. Het Actieplan hangt voorts nauw samen met de industriestrategie en de verwachte EU-biodiversiteitstrategie voor 2030. Zonder overgang naar een volledig circulaire economie, is het volgens de Commissie niet mogelijk om de doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050 te behalen en het verlies van biodiversiteit een halt toe te roepen. De helft van de totale broeikasgasemissies is afkomstig van de winning en verwerking van hulpbronnen, aldus de Commissie. De Commissie licht toe dat de EU middelen zal inzetten ter ondersteuning van de transitie naar een circulaire economie.

### Het Actieplan

In het Actieplan worden verschillende maatregelen voorgesteld om (i) van duurzame producten de norm te maken binnen de EU, (ii) de positie van consumenten en overheidsinkopers te versterken, (iii) de nadruk te leggen

op de sectoren die de meeste hulpbronnen verbruiken en waar het potentieel voor circulariteit hoog is en (iv) de hoeveelheid afval te verminderen en tegelijkertijd meer waarde te creëren.

#### *Duurzaam productontwerp*

Zoals hierboven aangegeven, streeft de Commissie ernaar om duurzame producten binnen de EU de norm te maken. Eerdere initiatieven en wetgeving in de EU hebben tot op zekere hoogte al betrekking gehad op de duurzaamheid van producten, maar er ontbreekt nog regelgeving die ervoor kan zorgen dat alle producten die binnen de EU op de markt worden gebracht steeds duurzamer worden en de test van de circulariteit doorstaan, zo licht de Commissie in het Actieplan toe. De Commissie geeft in het Actieplan daarom aan een wetgevingsvoorstel voor een duurzaam productbeleid voor te stellen. Met dit wetgevingsvoorstel beoogt de Commissie alle producten geschikt te maken voor een klimaatneutrale, hulpbronnenefficiënte en circulaire economie, alsmede afval te verminderen en ervoor te zorgen dat de prestaties van pioniers op het gebied van duurzaamheid geleidelijk de norm worden. Het wetgevingsinitiatief zal niet alleen zien op energiegerelateerde producten maar op een zo groot mogelijk aantal verschillende producten.

In het kader van dit wetgevingsinitiatief, en waar nodig door middel van aanvullende wetgevingsvoorstellen, zal de Commissie duurzaamheidsbeginselen vaststellen en verschillende aspecten regelen die daaruit voortvloeien. De Commissie beoogt, onder andere, regels op te stellen om de duurzaamheid, herbruikbaarheid, verbeterbaarheid en herstelbaarheid van producten te verbeteren, de aanwezigheid van gevaarlijke chemische stoffen in producten aan te pakken en de energie- en hulpbronnenefficiëntie ervan te vergroten. Zo streeft de Commissie ernaar om de productie van artikelen voor eenmalig gebruik te beperken en vroegtijdige veroudering tegen te gaan. Andere voorstellen van de Commissie die in het oog springen, zijn een verbod op de

vernietiging van onverkochte duurzame goederen en het stimuleren van het verkoopmodel 'product-as-a-service'. Hiermee doelt de Commissie op modellen waarin de producent eigenaar van het product blijft en daarmee ook verantwoordelijk blijft voor het functioneren ervan tijdens de gehele levensduur. Tot slot stelt de Commissie voor om regels op te nemen ten behoeve van de mobilisatie van een Europese circulaire dataruimte. Dit om het potentieel van de digitalisering van productinformatie te benutten, bijvoorbeeld door de invoering van een digitaal productpaspoort.

#### *Sterke positie consumenten en overheidsinkopers*

Om de deelname van consumenten aan de circulaire economie te bevorderen, stelt de Commissie in het Actieplan een herziening van de Europese consumentenwetgeving voor. Deze herziening zal waarschijnlijk met name plaatsvinden ten aanzien van de regels over de precontractuele fase. De Commissie licht toe dat de herziene regels ervoor moeten zorgen dat consumenten betrouwbare en relevante productinformatie ontvangen over bijvoorbeeld de levensduur van het product en de beschikbaarheid van reparatiediensten, reserveonderdelen en reparatiehandleidingen.

Verder heeft de Commissie aangegeven een nieuw "recht op reparatie" te introduceren. In dat kader wil de Commissie ook kijken naar de rol die een mogelijke verlenging van garantietermijnen kan betekenen bij het aanbieden van meer circulaire producten. De Commissie heeft verder in het Actieplan aangegeven nieuwe horizontale materiële rechten voor de consument in overweging nemen. Hierbij kan worden gedacht aan regels ten aanzien van de beschikbaarheid van reserveonderdelen of de toegang tot reparatie. Specifiek in het geval van ICT en elektronica doelt de Commissie hiermee upgradediens ten. Een wettelijke plicht tot updaten is reeds opgenomen in de nog te implementeren Richtlijn (EU) 2019/770 betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud en digitale diensten.

Naast het versterken van de positie van consumenten heeft de Commissie ook plannen om de positie van overheidsinkopers te versterken. De Commissie is er namelijk van overtuigd dat de overheid een krachtige drijfveer voor de vraag naar duurzame producten zou kunnen zijn. De Commissie beoogt maatregelen te introduceren die kunnen leiden tot een toename van groene overheidsopdrachten, zoals het instellen van verplichte minimumvereisten voor groene overheidsopdrachten.

### **Nadruk op specifieke sectoren**

In het Actieplan legt de Commissie de nadruk op die sectoren waarbinnen de meeste natuurlijke hulpbronnen worden verbruikt en waar het te behalen potentieel voor circulariteit dus hoog is. Dit houdt in dat de Commissie concrete acties gaat ondernemen op het gebied van elektronica en ICT, batterijen en voertuigen, verpakkingen, kunststoffen, textiel, constructie en gebouwen en levensmiddelen, water en nutriënten. Hieronder zullen enkele van de maatregelen en voorstellen voor de sectoren elektronica en ICT, kunststoffen en textiel uiteen worden gezet.

#### *Elektronica en ICT*

De Commissie geeft in het Actieplan aan een "Circulair Elektronica Initiatief" te presenteren. Het doel van dit Initiatief is het bevorderen van een langere levensduur van producten. Het Initiatief zal bestaan uit bestaande en nieuwe instrumenten, aldus de Commissie, en onder andere omvatten:

- regelgevingsmaatregelen voor elektronica en ICT voor de ontwerpfase. Apparaten dienen ontworpen te zijn voor energie-efficiëntie en duurzaamheid, repareerbaarheid, verbeterbaarheid, onderhoud, hergebruik en recycling;
- regelgevingsmaatregelen voor laders van elektronica, waaronder het invoeren van een universele lader en de verbetering van de duurzaamheid van oplaadsnoeren.

De Commissie maakt duidelijk dat binnen het Initiatief de sector "Elektronica en ICT" prioritair gebied wordt voor de toepassing van het bovengenoemde "recht op reparatie".

Tijdens het opstellen van het eerste EU-actieplan uit 2015 had de Commissie al aangegeven zich in de toekomst te willen gaan richten op de repareerbaarheid van producten om zo het potentieel van producten volledig te kunnen benutten. Deze plannen heeft de Commissie ook al deels ten uitvoering gebracht. In 2019 zijn product-specifieke verordeningen gepubliceerd die naast nieuwe ecodesign-vereisten ook een "recht op reparatie" introduceerden (hierna: Ecodesign-verordeningen) voor onder meer huishoudelijke apparaten zoals koelkasten, vaatwassers en droog- en wasmachines.<sup>2</sup> In grote lijnen komt het recht op reparatie concreet neer op de volgende drie reparatievereisten: (i) de beschikbaarheid van reserveonderdelen, (ii) toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie en, in het geval van ICT en elektronica, tot upgradediensdiensten (iii) informatieverplichtingen. In het Actieplan geeft de Commissie aan zich specifiek te willen gaan richten op een recht op reparatie voor elektronica-producten zoals mobiele telefoons, tablets en laptops. Dit omdat elektronica volgens de Commissie de snelst groeiende afvalstroom in de EU vertegenwoordigt en voornamelijk voor minder dan 40% gerecycled wordt. De Commissie komt met deze nieuwe plannen tevens tegemoet aan de wens van milieuorganisaties, 'right to repair' belangenorganisaties en consumenten om het recht op repareren te concentreren op elektronica-producten die een relatief korte gebruiks- en/of levensduur hebben en zich moeilijk uit elkaar laten halen om (delen) te kunnen hergebruiken. Tot slot heeft Commissie aangegeven om de mogelijkheden te gaan onderzoeken om een EU-brede terugnameregeling te introduceren voor oude mobiele telefoons, tablets en opladers.

Met de invoering van de bovenstaande maatregelen beoogt de Commissie de overgang naar de circulaire economie te ondersteunen, waarin producten zo lang mogelijk worden gebruikt, hergebruikt, gerepareerd en/of gerecycled. Dit wil de Commissie doen door aan de Europese Ecodesign Richtlijn (Richtlijn (EG) 2009/125) nieuwe criteria voor het ontwerpen van duurzame(re) producten toe te voegen.

### *Kunststoffen*

In een poging plastic vervuiling tegen te gaan heeft de Commissie voor het eerst in 2018 een strategie gepresenteerd om ervoor te zorgen dat alle kunststof verpakkingen tegen 2030 kunnen worden hergebruikt of gerecycled en het gebruik van microplastics en plastic voor eenmalig gebruik wordt verminderd. Met deze zogenaamde Europese strategie voor kunststoffen in een circulaire economie (COM(2018) 28) werd beoogd de plasticindustrie te reorganiseren om de circulaire economie in de EU te versterken. De maatregelen in het Actieplan bouwen voort op deze strategie. Ze zijn, ten eerste, gericht op het verhogen van het gehalte gerecycleerde kunststof en op het stimuleren van duurzamer gebruik van kunststof. Verplichte eisen inzake het gehalte gerecycleerd materiaal zullen worden voorgesteld op gebieden als verpakking, bouwmaterialen en voertuigen.

In het Actieplan wordt verder bijzondere aandacht gegeven aan de uitdagingen in verband met microplastics en de aankoop en het gebruik van biogebaseerde en biologisch afbreekbare kunststoffen. De Commissie geeft aan de aanwezigheid van microplastics in de leefomgeving te willen verminderen door de opzettelijke toevoeging van microplastics te beperken. Verder zal de Commissie maatregelen treffen tegen het onbedoeld vrijkomen van microplastics en werken aan de verdere ontwikkeling en harmonisatie van meetmethoden, de uitvoering van etiketterings-, certificerings- en regelgevingsmaatregelen en maatregelen overwegen om het opvangen van microplastics in het afvalwater te vergroten. De Commissie wil bovendien dat er meer wetenschappelijke kennis komt over de risico's en het voorkomen van microplastics in de leefomgeving, het drinkwater en voedsel.

De Commissie zal voorts een specifiek beleidskader ontwikkelen voor (i) de aankoop, de etikettering en het gebruik van biogebaseerde kunststoffen op basis van een afweging wanneer het gebruik van biogebaseerde grondstoffen daadwerkelijk leidt tot reële milieuvoordelen, en (ii) het gebruik van biogebaseerde en composteerbare kunststoffen op basis van een

afweging van de toepassingen waar een dergelijk gebruik gunstig kan zijn voor het milieu. Met dit beleidskader beoogt de Commissie te voorkomen dat consumenten juist door een verkeerde etikettering van producten als "biologisch afbreekbaar" of "composteerbaar" bijdragen aan vervuiling.

Tenslotte geeft de Commissie aan te willen zorgen voor een tijdige tenuitvoerlegging van de nieuwe Richtlijn (EU) 2019/904 inzake kunststofproducten voor eenmalig gebruik en vistuig ten behoeve van de situatie op zee.<sup>3</sup>

### *Textiel*

De Commissie kondigt in het Actieplan verder aan een alomvattende EU-strategie voor textiel te gaan ontwerpen. Deze strategie zal gericht zijn op de versterking van het industriële concurrentievermogen en innovatie in de sector, waardoor de EU-markt voor duurzaam en circulair textiel, met inbegrip van de markt voor textielhergebruik, een impuls krijgt. Met de strategie wil de Commissie zich richten op 'fast fashion'. De strategie moet het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsmodellen stimuleren. Om concreet invulling te geven aan deze plannen voor een EU-strategie gaat de Commissie samenwerken met de sector en de andere marktdeelnemers om knelpunten in de circulariteit van textiel op te sporen en innovatie op de markt te stimuleren. In het Actieplan geeft de Commissie in elk geval aan een reeks uitgebreide maatregelen te gaan introduceren die zien op, onder andere, ecologisch ontwerp, het gebruik van secundaire grondstoffen en de aanwezigheid van gevaarlijke chemische stoffen.

De Commissie zal eveneens voorzien in richtsnoeren voor de gescheiden inzameling van textielafval die de lidstaten tegen 2025 moeten waarborgen. Deze richtsnoeren moeten ervoor zorgen dat er in elk geval meer textiel gerecycled gaat worden dan de huidige 1% van al het textiel wereldwijd. Het is tot slot nog relevant om op te merken dat de Commissie de sortering, het hergebruik en de recycling van textiel verder wil stimuleren door regelgevende maatregelen zoals een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

### **Verminderen van afval en creëren van meer waarde**

In het Actieplan geeft de Commissie aan dat ondanks alle inspanningen op Europees en nationaal niveau de hoeveelheid geproduceerd afval niet vermindert. Het Actieplan bevat daarom verschillende maatregelen om de totale hoeveelheid afval te verminderen. Deze maatregelen zien vooral op uitwisseling van informatie, verantwoordelijkheid voor producenten en verbetering van de bestaande praktijken op het gebied van afvalrecycling, zoals het harmoniseren van gescheiden afvalinzamelingssystemen. Ook geeft de Commissie in het Actieplan aan afvalreductiedoelstellingen voor specifieke afvalstromen te willen introduceren. Naast het voorkomen en verminderen van afval, legt de Commissie in het Actieplan tevens de nadruk op de optimalisatie van grondstoffen in het afval dat wel wordt geproduceerd, bijvoorbeeld door maatregelen voor te stellen die bewerkstelligen dat deze grondstoffen worden omgezet in kwalitatief hoogwaardige hulpbronnen. Hiervoor is een goed functionerende markt voor secundaire grondstoffen van belang, aldus de Commissie. Om de doelstelling te behalen, geeft de Commissie aan te gaan onderzoeken of een EU-breed geharmoniseerd model kan worden opgezet voor de gescheiden inzameling van afval en etikettering van producten. Ook beoogt de Commissie de participatie van burgers, bedrijven en overheden in dit proces te vergoten.

Tenslotte behandelt het Actieplan een aantal maatregelen en initiatieven om de legale export van Europees afval naar derden landen tot een minimum te beperken en de illegale export tegen te gaan.

### **Impact en betrokkenheid**

De maatregelen die uit het Actieplan volgen, zullen grote invloed hebben op de markt. We verwachten dat ingrijpende maatregelen voldoende tijdig door de Commissie zullen worden aangekondigd. Het is voor bedrijven desondanks van belang de ontwikkelingen op de voet te volgen, zodat noodzakelijke aanpassingen in lopende processen tijdig in gang kunnen worden gezet. De Commissie geeft aan het bedrijfsleven en andere belanghebbenden nauw te zullen betrekken bij de ontwikkeling van het Actieplan en de daarin opgenomen initiatieven. Hieruit maken we op dat er door de Commissie aan het bedrijfsleven mogelijkheden zullen worden geboden om inbreng te leveren op voorgestelde maatregelen. Ook dit is iets om alert op te zijn.

### **Noten:**

1. Werkzaam bij Bird & Bird LLP.
2. Eerder schreven mr. R. (Roelien) van Neck en mr. T.A. (Tessa) van den Ende over de voorgestelde Ecodesign-verordeningen en 'het recht op repareren' in Juridisch up to Date 2019, nr. 14.
3. Eerder schreven mr. R. (Roelien) van Neck en mr. T.A. (Tessa) van den Ende over het voorgestelde verbod op single-use plastics in Juridisch up to Date 2019, nr. 2.