

VERZOEK OM INPUT VOOR EEN EFFECTBEOORDELING

Dit document dient om het publiek en belanghebbenden te informeren over de toekomstige wetgevingswerkzaamheden van de Commissie, zodat zij feedback kunnen geven over de analyse van het probleem door de Commissie en over mogelijke oplossingen. Bovendien kunnen zij relevante informatie doorgeven waarover zij beschikken, bijvoorbeeld over de mogelijke gevolgen van de verschillende opties.

TITEL VAN HET INITIATIEF	Wetgeving op het gebied van circulaire economie
LEIDEND (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	DG DG ENV B3 ("Van afval naar hulpbron") en DG GROW I4 ("Duurzame Producten")
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Verordening
INDICATIEVE PLANNING	Vierde kwartaal 2026
AANVULLENDE INFORMATIE	Clean Industrial Deal Kompas voor concurrentievermogen

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context

De circulaire economie is van essentieel belang om de economische veiligheid, de veerkracht, het concurrentievermogen en het koolstofvrij maken van de EU te bevorderen. De overgang naar een circulaire economie wordt ook door het [brede publiek](#) gezien als de meest doeltreffende oplossing voor milieuproblemen. Tot dusver is er echter onvoldoende vooruitgang geboekt in de richting van een circulaire economie. De inspanningen moeten worden opgevoerd, zoals wordt benadrukt in recente oproepen van de Europese industrieën in de [Verklaring van Antwerpen](#), door de Europese Raad in de [Verklaring van Boedapest](#), door het Europees Parlement en in de rapporten van [Enrico Letta](#) en [Mario Draghi](#). In de [politieke beleidslijnen 2024-2029](#) van Commissievoorzitter Von der Leyen, het [Kompas voor Concurrentievermogen](#) en de [Clean Industry Deal](#) wordt opnieuw bevestigd dat de EU vastbesloten is de transitie naar een circulaire economie te versnellen. In dit verband werd aangekondigd dat de wetgeving op het gebied van circulaire economie eind 2026 zal worden aangenomen. Met dit initiatief streeft de Commissie ernaar de eengemaakte markt voor afval en secundaire grondstoffen te versterken, het aanbod van en de vraag naar hoogwaardige secundaire grondstoffen tegen concurrerende prijzen te vergroten en de juiste economische voorwaarden voor deze markten te scheppen.

Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt

De EU is afhankelijk van de invoer van veel grondstoffen, waaronder kritieke grondstoffen, de hulpbronnen worden niet efficiënt gebruikt en de externe milieueffecten van de lineaire economie worden niet geïnternaliseerd. Een sterke circulaire economie is van essentieel belang om deze afhankelijkheid te verminderen, het concurrentievermogen te verbeteren en de druk op het milieu te verminderen. De vooruitgang in de richting van een circulaire economie verloopt echter te traag en het circulariteitspercentage in de EU is de afgelopen 15 jaar bijna onveranderd gebleven (van 10,7 % in 2010 tot 11,8 % in 2023). Het aanbod van en de vraag naar secundaire grondstoffen is ontoereikend of onevenwichtig, zowel qua kwantiteit als qua kwaliteit. Dit lage gebruik van secundaire grondstoffen heeft zowel regelgevende als economische oorzaken: de prijs van secundaire grondstoffen is vaak hoger dan die van primaire grondstoffen, terwijl de kwaliteit ervan vaak lager is. Daardoor kunnen zij niet concurreren met primaire grondstoffen zonder gerichte economische stimulansen, een gunstig wetgevingskader en robuuste controle- en nalevingsmechanismen. Daarnaast is de eengemaakte markt voor secundaire grondstoffen en afval gefragmenteerd, waardoor marktdeelnemers worden belast en de ontwikkeling van circulariteit en schaalvoordelen wordt verhinderd. Het belangrijkste probleem met de wetgeving op het gebied van circulaire economie moet worden aangepakt is dan ook de trage overgang naar circulariteit in de EU.

Dit probleem wordt veroorzaakt door verschillende regelgevings- en markttekortkomingen. Ten eerste leiden uiteenlopende interpretaties en een inconsistente uitvoering van de EU-wetgeving door de lidstaten tot een versnippering van de eengemaakte markt, waardoor het voor bedrijven duur wordt om afval om te zetten in waardevolle secundaire grondstoffen en er geen schaalvoordelen kunnen worden gecreëerd. Ten tweede

weerspiegelen de hogere prijzen van secundaire grondstoffen niet de geringere milieueffecten ervan. Ten derde worden consumenten en verkopers van secundaire grondstoffen geconfronteerd met informatietekorten en -asymmetrieën, gedragspatronen, overgangskosten en frauderisico's. Ten vierde leiden niet-geregistreerde afvalstromen en "lekkages" van secundaire grondstoffen, waaronder kritieke grondstoffen, ertoe dat gemengde of "verkeerde" afvalstromen worden verbrand, gestort en (illegaal) uitgevoerd. De wetgeving op het gebied van circulaire economie is bedoeld om de lasten te verminderen en de regels te vereenvoudigen door rechtsonzekerheid aan te pakken en belemmeringen voor de eengemaakte markt weg te nemen.

Grondslag van het EU-optreden (rechtsgrondslag en subsidiariteitscontrole)

Rechtsgrondslag

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zal naar verwachting de rechtsgrondslag zijn, aangezien het de EU in staat stelt maatregelen vast te stellen die de harmonisatie versterken om een gelijk speelveld binnen de eengemaakte markt te waarborgen en tegelijkertijd de overgang naar circulariteit te ondersteunen. Met deze maatregelen zullen de problemen worden aangepakt die leiden tot de huidige versnippering van de eengemaakte markt op het gebied van secundaire grondstoffen, afval en producten. Uit de effectbeoordeling kunnen aanvullende maatregelen naar voren komen die op een andere rechtsgrondslag zijn gebaseerd.

Praktische noodzaak van EU-optreden

In de huidige context is optreden van de EU nodig om de belemmeringen voor de eengemaakte markt voor afval, secundaire grondstoffen en producten weg te nemen en de businesscase van de EU voor de circulaire economie te ondersteunen. Het probleem kan niet adequaat worden aangepakt door de lidstaten omdat de regelgeving in de hele EU moet worden vereenvoudigd en geharmoniseerd. Zonder een EU-brede aanpak kan de circulaire economie niet voldoende groeien om concurrerend en economisch levensvatbaar te zijn. Dit probleem wordt soms nog verergerd doordat lidstaten en subnationale overheden de bestaande wetgeving op verschillende manieren interpreteren en uitvoeren. Een ander belangrijk onderdeel is de uitvoer van afval en secundaire grondstoffen, waarvoor ook EU-optreden vereist is. Alleen maatregelen op EU-niveau kunnen een gelijk speelveld op de eengemaakte markt waarborgen en de voorwaarden voor de nodige schaalvoordelen scheppen. Meer coördinatie tussen de lidstaten is ontoereikend gebleken om de versnippering van de eengemaakte markt tegen te gaan. Als er geen actie wordt ondernomen op EU-niveau zal de status quo grotendeels worden gehandhaafd, waardoor de recyclingindustrie in de EU in gevaar wordt gebracht en de afhankelijkheid van fabrikanten van buiten de EU om de EU-doelstellingen op het gebied van milieu, digitalisering, defensie en economische veiligheid te verwezenlijken, toeneemt. Maatregelen op EU-niveau zouden een meerwaarde bieden door de regeldruk en de administratieve praktijk te vereenvoudigen en een sneller, beter gecoördineerd kader tot stand te brengen om investeringen in circulariteit en het scheppen van banen te vergemakkelijken, de efficiëntie van deze investeringen te vergroten en de economische veiligheid van de EU te versterken.

B. Doelstellingen en beleidsopties

De wetgeving op het gebied van circulaire economie heeft tot doel de circulariteit op de eengemaakte markt te vergroten. Het referentiescenario (status quo) omvat al wetgeving ter bevordering van circulariteit (bv. de [kaderrichtlijn afvalstoffen](#), de [verordening inzake ecologisch ontwerp voor duurzame producten](#) en de [verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval](#)). Het potentieel van deze initiatieven kan echter niet volledig worden benut, tenzij de belemmeringen voor circulariteit op de eengemaakte markt worden weggenomen en er een toereikend en kosteneffectief aanbod van hoogwaardige, controleerbare secundaire grondstoffen is.

De wetgeving op het gebied van circulaire economie moet bijdragen tot het creëren van voldoende vraag en aanbod van secundaire grondstoffen (met inbegrip van kritieke grondstoffen) en een echte eengemaakte markt voor afval en secundaire grondstoffen. Er zullen wetgevende en niet-wetgevende maatregelen aan zowel de vraag- als de aanbodzijde worden onderzocht, met vereenvoudiging van procedures en vermindering van de administratieve lasten. De maatregelen uit de wetgeving op het gebied van circulaire economie kunnen gebaseerd zijn op twee hoofdpijlers:

- Ten eerste zal afval van elektrische en elektronische apparatuur (met 2 % per jaar de snelst groeiende afvalstroom), waarvan minder dan 40 % wordt gerecycled, worden aangepakt. Het doel is om ervoor te zorgen dat dit afval efficiënt wordt ingezameld en gerecycled en om vraag te creëren naar de kritieke secundaire grondstoffen die het bevat. De bestaande regels moeten wellicht worden herzien om ze aan te passen aan de beoogde doelstellingen en te vereenvoudigen.
- Ten tweede kan een combinatie van maatregelen worden overwogen om de eengemaakte markt voor afval, secundaire grondstoffen en het gebruik ervan in producten te bevorderen. Dit kan onder meer betrekking hebben op de hervorming van eindeafvalcriteria; de vereenvoudiging, digitalisering en uitbreiding van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, en de vaststelling van verplichte, gerichte, doeltreffende en uitvoerbare criteria voor overheidsopdrachten voor circulaire

goederen, diensten en werken om de vraag in de EU te stimuleren.

C. Waarschijnlijke effecten

De transitie naar een circulaire economie zal een positief effect hebben op de diversificatie en vergroening van toeleveringsketens en op de economische veiligheid. Circulaire praktijken helpen de kosten te verlagen voor productiebedrijven in de EU, die over het algemeen meer dan twee keer zoveel geld uitgeven aan materialen dan aan arbeid of energie. Bovendien zijn deze praktijken van essentieel belang om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, aangezien zij zullen bijdragen aan ten minste 20-25 % van de vermindering van broeikasgasemissies die nodig is om dit doel te bereiken, met name door de emissies van de landsector, de energiesector en de industrie te verminderen en de behoefte aan koolstofafvang en industriële verwijderingen te verkleinen. De circulaire economie komt ook ten goede aan burgers: door meer hergebruik en reparatie en duurzamere producten kunnen de kosten van levensonderhoud worden verlaagd; door minder uitstoot, afval en vervuiling draagt de circulaire economie bij aan een betere gezondheid en bescherming van het milieu; tot slot kan het bevorderen van circulaire bedrijfsmodellen bijdragen tot het scheppen van nieuwe banen, met name voor kmo's.

De kosten en baten van de verschillende opties worden onderzocht en waar mogelijk gekwantificeerd. Het initiatief is erop gericht maatregelen voor lastenverlichting en vereenvoudiging vast te stellen. Er zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan de analyse van de gevolgen voor kmo's, het concurrentievermogen van de EU en de internationale handel.

Het initiatief zal naar verwachting de [duurzaamheidsdoelstellingen](#) 8, 9, 12 en 13 ondersteunen.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

De Commissie zal een effectbeoordeling uitvoeren om verschillende beleidsopties en het waarschijnlijke effect ervan te beoordelen. De analyse en effectbeoordeling zullen ook gebaseerd zijn op externe ondersteunende studies en zullen een grondige economische, ecologische en sociaaleconomische beoordeling omvatten.

Raadplegingsstrategie

Het doel van de raadplegingsactiviteiten is bewijsmateriaal en standpunten te verzamelen van belanghebbenden (bv. ondernemingen, niet-gouvernementele organisaties, maatschappelijke organisaties), overheidsinstanties en het grote publiek door middel van:

- i) dit verzoek om input en de bijbehorende openbare raadpleging. De antwoorden op het verzoek om input kunnen in elk van de 24 officiële talen van de EU worden ingediend;
- ii) gerichte raadplegingen met de lidstaten, sociale partners, specifieke belanghebbenden en deskundigen.

Waar nodig zullen gerichte workshops voor belanghebbenden worden georganiseerd, met name gericht op kmo's (bv. door gebruik te maken van netwerken zoals het Enterprise Europe Network en het platform voor clustersamenwerking).

Acht weken na afloop van de openbare raadpleging zal op het portaal "Geef uw mening" een samenvattend feitenverslag worden gepubliceerd. Een samenvattend verslag van alle raadplegingen wordt als bijlage bij de effectbeoordeling gepubliceerd.

Waarom deze raadpleging?

Met de raadpleging moet ervoor worden gezorgd dat alle relevante belanghebbenden, overheidsinstanties en burgers hun standpunten, bewijsmateriaal en ervaringen met betrekking tot circulariteit op de eengemaakte markt kenbaar kunnen maken om de voorbereidingen voor de wetgeving op het gebied van circulaire economie te ondersteunen. Dit komt ook ten goede aan de empirische onderbouwing van het initiatief en stelt de Commissie in staat om informatie en standpunten over problemen en mogelijke oplossingen in aanmerking te nemen.

Doelgroep

Alle burgers, overheden en belanghebbenden (bv. ondernemingen, niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties) van EU-landen en landen buiten de EU kunnen aan deze raadpleging deelnemen. Wij stellen met name bijdragen op prijs van:

- het publiek;
- nationale en subnationale overheden van de lidstaten (met inbegrip van markttoezichtautoriteiten);
- individuele ondernemingen (met inbegrip van kmo's) en bedrijfsverenigingen die verschillende fabrikanten, recyclers en andere afvalbeheerders vertegenwoordigen;
- Europese, internationale en nationale beroepsverenigingen;
- sociale partners;
- organisaties voor producentenverantwoordelijkheid;
- normalisatie-instellingen;

- certificeringsinstanties;
- niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties;
- onderzoeksinstituten en wetenschappelijke instellingen;
- handelspartners uit derde landen.