

Samenvatting namens het voorzitterschap van de Informele Milieuraad over Duurzaam Materiaalbeheer op 12 en 13 juli 2010.

- De ministers van Milieu van de EU-lidstaten, kandidaat-lidstaten, EVA/EER-landen, vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Commissie, het Europees Milieuagentschap, het Europees Milieubureau, het Verbond van Belgische Ondernemingen en het Wuppertal Instituut spraken over onderwerpen in verband met Duurzaam Materiaalbeheer (DMB) tijdens een informele ministeriële bijeenkomst op 12 en 13 juli 2010 in Gent, België.
- Het Voorzitterschap vat de debatten als volgt samen:

Duurzaam Materiaalbeheer en efficiënt gebruik van de hulpbronnen

- DMB is een geïntegreerde beleidsbenadering, gericht op het verminderen van de milieu-impact van het gebruik van materialen en het behouden van natuurlijke hulpbronnen gedurende de volledige levenscyclus. Een materiaal wordt beschouwd als een fysieke substantie of voorwerp die/dat wordt ontgonnen, geoogst, verwerkt, geproduceerd, gedistribueerd, gebruikt, geconsumeerd, afgedankt of gerecycled. Dit kunnen zowel grondstoffen als eindproducten en afval zijn, zolang het deel uitmaakt van een economische cyclus, in een specifieke fase van de levenscyclus.
- DMB is nauw verbonden met het vlaggenschipinitiatief voor een efficiënt gebruik van de hulpbronnen in de Europa 2020-strategie. Deze strategie wil een intelligente, duurzame en inclusieve groei bereiken, en benadrukt de noodzaak van een efficiënt gebruik van de hulpbronnen in Europa, waarbij de economische groei wordt losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen. Een efficiënt gebruik van hulpbronnen houdt in dat natuurlijke hulpbronnen op een zo efficiënt en milieuvriendelijk mogelijke wijze worden gebruikt. Als wij de materialen die wij dagelijks gebruiken, niet duurzaam behandelen, zal onze samenleving er nooit in slagen om de hulpbronnen efficiënt te beheren. Met andere woorden: DMB is een eerste vereiste voor een efficiënter gebruik van de hulpbronnen.

Noodzaak van Duurzaam Materiaalbeheer

- De voetafdruk van de EU-27 bedraagt vandaag meer dan tweemaal haar regeneratief vermogen. Het huidige productie- en consumptiepatroon en het daarmee verbonden materiaalverbruik in Europa brengt de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen en de bevoorrading in gevaar. Daarom moet Europa dringend materialen duurzamer beheren en werken aan een absolute ontkoppeling van milieueffecten en welvaarts groei.
- Voor water geldt een toenemende schaarste in Europa als gevolg van de hogere druk op het gebruik van land (onder andere wegens de productie van biobrandstof) en minder open oppervlakte voor het doorlaten van water.
- De Europese Commissie en de lidstaten moeten daarom streven naar het ontwikkelen van een sterk beleid rond DMB op EU-niveau. Dit is een overkoepelende doelstelling voor het 7e Milieuactieprogramma. Via een absolute ontkoppeling van economische groei en milieu-impact van materialen leveren wij een bijdrage tot het matigen van de klimaatverandering, tot het stoppen van het biodiversiteitsverlies tot het voorkomen van vervuiling en tot de bescherming van de menselijke gezondheid. Een efficiënt gebruik van materialen heeft bijvoorbeeld een gunstig effect op de energie- en grondbehoeften.
- Daarnaast is DMB een motor voor duurzame groei. Het creëert banen, stimuleert concurrentie en innovatie, en vermindert de Europese afhankelijkheid van primaire hulpbronnen.

Hoe DMB stimuleren?

Integratie: van versnipperd beleid naar geïntegreerde benaderingen

Van een end-of-pipe-beleid naar een levenscyclusbenadering

- De EU probeert al een antwoord te geven op de vele milieu-uitdagingen in verband met het gebruik van materialen. Er is al een uitgebreide wetgeving beschikbaar voor een duurzamer Europees afvalstoffenbeheer. Gezien de grote verschillen op dit gebied binnen Europa, bestaan er nog veel mogelijkheden voor versterking en betere implementatie van het bestaande Europese afvalstoffenbeleid, zoals de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen, het invoeren van gescheiden inzamelingsprogramma's voor recycling van hogere kwaliteit, en pay-as-you-throw programma's (betalen op basis van het gewicht van de vuilniszak). Meer en betere controles zijn nodig voor het vervoer van afvalstoffen binnen, door en vanuit Europa. Een beleid dat zich beperkt tot het voorkomen van afval en tot recycling, is echter onvoldoende om de Europese milieu-impact te verkleinen en een verdere teruggang van het wereldwijde natuurlijke kapitaal te voorkomen.
- Daarom moeten de EU en de lidstaten de stap maken van afvalstoffenbeheer naar een alomvattend materiaalbeleid. Wij moeten de volledige materiaalketen beheeren, van winnen of oogsten van hulpbronnen, over productie, distributie en consumptie, en tot het recyclen en de eindbehandeling. DMB verplaatst de aandacht van regeringen, ondernemingen en consumenten van individuele materialen, producten of processen naar het volledige systeem van materiaalstromen en daarmee verbonden levenscycluseffecten. We moeten de effecten binnen de volledige keten begrijpen om de juiste prioriteiten te stellen en beleidsmaatregelen te nemen die een gunstige invloed kunnen hebben op milieu en kostenefficiëntie, en om de verplaatsing van de lasten naar andere generaties, naar andere regio's, binnen de materiaalketens en tussen sectoren, te voorkomen.
- Het verzoenen van de vereisten tussen energie- en materiaalefficiëntie en de optimalisering van de keuze inzake materiaalgebruik in dit kader is een belangrijke uitdaging. In het algemeen moet meer aandacht worden gegeven aan de vraag of wij materialen op de meest efficiënte wijze voor het juiste doel aanwenden, rekening houdend met de levenscyclusaspecten en met de vervangingsmogelijkheden. Er werd bijvoorbeeld opgemerkt dat de productie van biomassa voornamelijk moet worden gebruikt voor voeding en slechts in de tweede plaats als energiebron.
- Productontwerp is een van de voornaamste aspecten bij het sluiten van de kringloop en om producten op te leveren die een minimale milieu- en gezondheidsimpact hebben gedurende alle fasen van de levenscyclus, verborgen effecten inbegrepen. De productwetgeving moet meer aandacht besteden aan deze aspecten van ontwerpen bij het vastleggen van normen (zoals normen voor energie-, water- of materiaalefficiëntie, maximale concentraties of duurzaamheidscriteria). De herziening van de EU-richtlijn Ecodesign in 2012 moet de basis vormen voor een alomvattend Europees beleid voor ecologisch ontwerpen van producten met intensief gebruik van natuurlijke hulpbronnen, rekening houdend met alle relevante milieucriteria gedurende de levenscyclus en met de hulpbronvereisten binnen de levenscyclus (materiaal, water, energie en land). Er moet bijvoorbeeld meer aandacht komen voor de mogelijkheden inzake hergebruik of recycling van producten.
- Ondernemingen moeten inspanningen leveren om levenscyclusdenken een plaats te geven in hun businessmodellen. Er moeten bijvoorbeeld programma's voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid worden gestimuleerd en verder uitgewerkt, onder meer door het invoeren van product/dienst-combinaties of leasing concepten.

Streven naar samenhangende maatregelen voor een eerlijke en sterke recyclingmarkt

- Er moet een mix van instrumenten worden ontwikkeld: een combinatie van regelgeving, belastingen en op de markt gebaseerde instrumenten, groene overheidsopdrachten, vrijwillige instrumenten, een strategische onderzoeksagenda met niet alleen aandacht voor technologische innovaties maar ook voor innovatieve business- en consumptiemodellen en nieuwe vormen van bestuur, hulpbronnefficiëntie en duurzaamheidsdoelstellingen en monitoringinstrumenten.
- Zowel de EU als de lidstaten moeten de mogelijkheden onderzoeken voor het invoeren van nieuwe, op de markt gebaseerde instrumenten, zoals verhandelbare recyclingcertificaten, als stimulans voor ontwerpen voor recycling, gescheiden inzameling van recyclebare materialen en het gebruik van gerecyclede materialen op nationale, Europese of zelfs wereldschaal. Deze certificaten kunnen ook worden gebruikt als middel voor het belonen van CO₂-besparingen door betere recycling, en op die manier een meer gelijk speelveld creëren met andere behandelingswijzen die gericht zijn op de productie van energie. Met deze meer geïntegreerde benadering kunnen wij beter garanderen dat gekozen wordt voor de beste milieuopty vanuit het perspectief van de levenscyclus.
- Andere pistes zijn:

- het creëren van een vraag naar gerecyclede materialen door aangepaste maatregelen in verband met het aandeel gerecyclede materialen voor bepaalde productcategorieën, of door groene overheidsopdrachten.
- internalisering van de milieukosten zowel op nationaal als op Europees niveau. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door de invoering van een afvalstortbelasting, pay-as-you-throw programma's (betalen op basis van het gewicht van de vuilniszak) of verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op hulpbronnen, of andere belastingvormen die beter de milieu-impact van producten weergeven om daardoor de hulpbronnenefficiëntie te stimuleren. De Commissie kan de samenwerking tussen de lidstaten die dit nieuwe beleid willen invoeren, vergemakkelijken om marktverstoring als gevolg van uiteenlopende belastingregimes te voorkomen.
- afschaffen van milieuvriendelijke subsidies.
- De EU moet de mogelijkheden onderzoeken van een bijdrage tot de ontwikkeling van internationale certificeringprogramma's die een minimaal behandelingsniveau garanderen voor ontvangen afval.
- De Europese Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat consumenten (burgers, ondernemingen en overheden) de juiste informatie ontvangen over de milieu-impact van hun verbruik, van de producten die zij kopen en van de manier waarop zij deze producten afdanken, om de bewustwording te stimuleren, om de noodzaak van een verandering in aankooppraktijken en consumptiegedrag te benadrukken, en om consumenten in staat te stellen om meer duurzame keuzen te maken. Ecolabels, gebaseerd op een geïntegreerde benadering die aandacht besteedt aan alle milieueffecten van de levenscyclus, kunnen hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn.
- Gemeenschappelijke normen voor "end-of waste" en gerecyclede materialen kunnen eveneens voor betere markten zorgen.
- De lidstaten moeten ook investeren in "groene" bekwaamheden, bijvoorbeeld door scholingsprogramma's, inclusief openbare communicatiecampagnes, met meer aandacht voor ecodesign en hulpbronnenefficiëntie in het algemeen, of door het stimuleren van banen in de reparatiesector.

Meer samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen

- EU-besluitvormers op verschillende beleidsdomeinen – zoals milieu, energie, landbouw, transport, industrie, klimaat, innovatie, financiën en handel - moeten intensiever samenwerken om een hulpbronnenefficiënt beleid te ontwikkelen. Discussies over de uitdagingen in verband met materialen en hulpbronnen mogen niet beperkt blijven tot de Milieuraad. DMB moet een geïntegreerd onderdeel vormen van het kerndebat over de toekomst van de Europese economie en samenleving, vooral in het kader van de Europa 2020-strategie. De Europese Raad zou moeten worden aangemoedigd om meer aandacht te geven aan DMB en aan hulpbronnenefficiëntie, in voortdurende en nauwe samenwerking met andere formaties van de Raad.
- Om een geïntegreerde levenscyclusbenadering te promoten, wordt aan de Europese Commissie gevraagd om een samenhangende strategie voor hulpbronnenefficiëntie voor te bereiden, gebaseerd op het DMB-concept, en de bestaande beleidsinstrumenten te integreren, vooral de EU thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de EU thematische strategie voor afvalpreventie en recycling, het EU actieplan voor duurzame consumptie en productie, en het Grondstoffeninitiatief. Het opstellen van een stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik tegen het einde van 2011 zou bijdragen tot het structureren van het verdere werk en tot het behouden van het momentum.
- De betrokkenheid van de lidstaten zal worden vergroot door een belangrijke plaats toe te kennen aan hulpbronnenefficiëntie in de geïntegreerde richtlijnen van de Europa 2020-strategie en in de nationale hervormingsprogramma's.
- De Europese Commissie en de lidstaten worden uitgenodigd om het effect te evalueren van bestaande en nieuwe beleidsmaatregelen en wetgeving op het materiaalgebruik en de daarmee verbonden milieu-impact van de levenscyclus, en hun effect op de beschikbaarheid van zowel primaire hulpbronnen als secundaire materialen.
- De EU moet vooral een gemeenschappelijke aanpak ontwikkelen om de totale impact van biotische materiaalstromen (bijvoorbeeld voor voedsel) te verminderen omdat deze stromen een hoge milieu-impact hebben en een grote rol spelen zowel in Europa als daarbuiten. Er is ook meer samenhang en consistentie nodig tussen het milieu-, handels- en landbouwbeleid. Nieuwe wetgevingsvoorstellen zoals een bioafvalrichtlijn, kunnen er verder voor zorgen dat het beleid

meer samenhang en consistentie gaat vertonen en de levenscyclusbenadering op dit gebied zal versterken.

Innovatie: van incrementele technologische innovatie naar een fundamentele systeeminnovatie

- Behalve technologische innovatie is ook een echte systeeminnovatie nodig om te komen tot DMB. Nieuwe businessmodellen, duurzame handelsmodellen, nieuwe management- en marketingtechnieken, nieuwe consumptiemodellen die niet alleen gebaseerd zijn op meer efficiëntie maar ook op beschikbaarheid, nadruk op functies of diensten die producten vervullen, industriële symbiose en andere innovatieve methoden van samenwerking tussen de actoren in de materiaalketen en tussen besluitvormers, industrie en consumenten: al deze punten moeten worden ontwikkeld.
- De Europese Commissie moet hulpbronnefficiëntie identificeren als „belangrijke uitdaging voor de samenleving” binnen haar Mededeling over de Europese Innovatie-Unie die het O&O innovatiebeleid wil heroriënteren door de innovatieketen op een geïntegreerde manier aan te pakken. Dit is mogelijk door hulpbronnefficiëntie te identificeren als prioriteit binnen het Europees actieplan voor innovatie, vooral door het benadrukken van de uitdagingen van de systeemtransitie.
- Bestaande Europese financiële instrumenten, zoals het cohesiebeleid, het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling, zouden moeten worden gericht op ondersteuning van systeeminnovatie en van voorlopers, en op het stimuleren van meer samenwerking tussen de verschillende actoren in de levenscyclus. In de komende financiële vooruitzichten voor de periode 2013-2020 zouden aangepaste middelen moeten worden opgenomen.
- Europese methoden voor gegevensinzameling over materiaalstromen kunnen nuttig zijn voor het bewaken van de toestand van het milieu of van de performantie van recyclingprogramma's, maar ook voor het begrijpen van de manier waarop ons industrieel metabolisme werkt, voor het identificeren van afval en bijproducten die kunnen worden gebruikt als grondstoffen in andere productieprocessen, en voor het maken van overzichten voor levenscyclusanalyses. Deze overzichten zouden ook informatie over de milieu-impact (zowel positief als negatief) van het gebruik van producten moeten bevatten, om de samenleving en de besluitvormers zo volledig mogelijke gegevens te bezorgen. De methoden voor gegevensinzameling moeten misschien worden aangepast. Het Europees Milieugentschap kan hierbij een rol spelen.

Visie: van kortetermijnbeleid en basisindicatoren naar strategische doelen op lange termijn en alomvattende DMB-indicatoren

Een Europees multistakeholder transitieplatform

- EU-besluitvormers moeten - in overleg met de betrokkenen – de nadruk leggen op strategische DMB-doelen op lange termijn.
- Dit is mogelijk door een Europees transitieplatform op te richten. Dit platform zou een gestructureerde dialoog mogelijk maken over de vraag hoe duurzaamheidwinst kan worden verkregen gedurende de levenscyclus van materialen. Dit multistakeholder platform kan een uitdagende, gezamenlijke toekomstvisie voor DMB ontwikkelen, overgangspaden opstellen om te komen tot een stappenplan voor hulpbronnefficiëntie, bijdragen aan samenwerking en gemeenschappelijk leren tussen de betrokkenen, experimenten en demonstratieprojecten opzetten die verder gaan dan de gevestigde praktijk, en bijdragen tot de beoogde systeemwijzigingen. Het platform kan ook bijdragen tot meer samenwerking tussen de verschillende actoren binnen de volledige materiaalcyclus.

Betere targets en indicatoren

- Na de vaststelling van de strategische kwalitatieve doelen op lange termijn, moeten de EU-besluitvormers ook kwantificeerbare DMB-targets op korte en lange termijn opstellen. Net zoals voor energie-efficiëntie moet een doelstelling voor een betere hulpbronnefficiëntie worden ontwikkeld. Daarnaast zijn ook doelstellingen voor duurzaamheidslimieten bij het gebruik van hulpbronnen en materialen van groot belang. Echte duurzaamheidsdoelstellingen moeten rekening houden met het rebound effect.
- Voor het bewaken van de voortgang op het gebied van DMB wordt de Europese Commissie uitgenodigd om een robuuste set indicatoren te ontwikkelen voor het Europese materiaalgebruik

en de daarmee verbonden effecten (in de EU als geheel, in de lidstaten en in andere regio's). Adequate indicatoren gaan uit van een levenscyclusperspectief en houden rekening met lastenverschuivingen naar andere regio's of tussen hulpbronnen. De indicatoren moeten het relatieve effect aanduiden dat de Europese productie- en consumptiepatronen hebben op de beperkte hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen die op deze planeet beschikbaar zijn. De kosten en baten van DMB moeten eveneens zorgvuldig worden geëvalueerd.

- De EU en de lidstaten moeten blijven nadenken over de vraag hoe de definitie van BBP kan worden aangevuld met milieuoverwegingen en sociale indicatoren.