

Brussel, 5.7.2023
SWD(2023) 422 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[\[...\]](#)

bij

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen

{COM(2023) 420 final} - {SEC(2023) 420 final} - {SWD(2023) 420 final} -
{SWD(2023) 421 final}

1. WAT HOUDT DIT INITIATIEF IN?

In deze effectbeoordeling wordt een mogelijke herziening van de kaderrichtlijn afval onderzocht om bij te dragen tot de ambitie van de Europese Green Deal wat betreft het verminderen van de afvalproductie en de transitie naar een circulaire economie, waarbij de nadruk ligt op twee hulpbronnenintensieve sectoren: textiel en voedsel.

De totale hoeveelheid textielafval, waaronder kleding en schoeisel, huishoudtextiel, technisch textiel en postindustriële afval vóór consumptie, bedroeg in 2019 12,6 miljoen ton (10,9 miljoen ton afval na consumptie en 1,7 miljoen ton postindustriële afval vóór consumptie). Afval van kleding en schoeisel bedroeg 5,2 miljoen ton, wat overeenkomt met 12 kg per persoon per jaar in de EU. Slechts ongeveer 22 % van het textielafval na consumptie, dat goed is voor 87 % van het geproduceerde textielafval, wordt gescheiden ingezameld voor hergebruik of recycling, terwijl de rest wordt verbrand of gestort. Ondanks de vooruitgang zijn gescheiden inzameling, sortering en recycling in de EU ontoereikend om de extra hoeveelheden te verwerken die worden verwacht als de verplichting tot gescheiden inzameling op 1 januari 2025 van kracht wordt en de textielconsumptie blijft toenemen. Het probleem wordt veroorzaakt door regelgevings-, markt- en gedragsfactoren:

- Er is een gebrek aan financiering voor het opschalen van hergebruik- en recyclingsystemen om schaalvoordelen te behalen.
- Er is rechtsonzekerheid over de toepassing van de definities van “textiel” en “textielafval”, wat leidt tot lacunes en inconsistenties in de afvalstromen van textiel en een belemmering vormt voor grensoverschrijdend verkeer. Verschillende benaderingen van gescheiden inzameling en de financiering daarvan resulteren in een grotere versnippering van de regelgeving. Dit maakt het moeilijk om de hoogwaardige grondstoffen te verkrijgen die nodig zijn om hergebruik en recycling op te schalen.
- “Fast-fashion”-trends overspoelen de markt met goedkope kleding en textiel. Consumenten zijn zich meestal niet bewust van de negatieve externe milieueffecten van textiel gedurende de hele levenscyclus, en met name van de grensoverschrijdende effecten op derde landen.

Het bevorderen van de circulariteit van textiel zou het gebruik van primaire grondstoffen verminderen en negatieve externe milieueffecten helpen beperken. Het harmoniseren van het beheer van textielafval zou de rechtszekerheid met betrekking tot de kwaliteit, de omvang en de consistentie van grondstoffen bevorderen, waardoor belanghebbenden (bv. lidstaten, lokale overheden, sociale ondernemingen, afvalbeheerders, producenten en consumenten) hergebruik en recycling kunnen maximaliseren.

De hoeveelheid voedselafval in de EU bedroeg in 2020 bijna 59 miljoen ton. Meer dan de helft van het voedselafval (53 %) is afkomstig van huishoudens, gevolgd door de verwerkende en productiesector (20 %).

Ondanks het groeiende bewustzijn van de negatieve gevolgen van voedselafval, de politieke verbintenissen die op EU- en lidstaatniveau zijn aangegaan en de maatregelen van de EU die tot nu toe zijn uitgevoerd, neemt het voedselafval niet voldoende af om aanzienlijke vooruitgang te boeken in de richting van duurzame ontwikkelingsdoelstelling (SDG) 12.3. In SDG 12.3 wordt opgeroepen om de wereldwijde voedselverspilling per hoofd van de bevolking op het niveau van de detailhandel en de consument te halveren. De maatregelen die tot nu toe in de lidstaten zijn genomen, lopen uiteen en het volledige potentieel voor de vermindering van voedselafval wordt niet benut, aangezien onvoldoende rekening wordt gehouden met zowel markt- als gedragsfactoren.

Het probleem wordt veroorzaakt door de volgende belangrijke factoren: ontoereikend voedselbeheer door de consument; inefficiënties en compromissen in de

voedselvoorzieningsketen; gebrek aan begrip en zekerheid met betrekking tot de toepassing van voedselveiligheidsnormen; gebrek aan wetenschappelijk onderbouwde, gecoördineerde benaderingen in de lidstaten, waardoor de productie van voedselafval grotendeels ongecontroleerd blijft.

2. WAT IS HET DOEL EN WELKE BELEIDSOPTIES ZIJN BEOORDEELD?

Voor textielafval zijn de specifieke doelstellingen de vermindering van de afvalproductie en de toename van hergebruik en recycling. Er zijn drie beleidsopties beoordeeld ten opzichte van het basisscenario:

- Optie 1 heeft tot doel de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering en handhaving van de huidige bepalingen door definities te verduidelijken, bestaande mandaten van de Commissie op het gebied van secundaire wetgeving uit te oefenen en de bestaande platforms van belanghebbenden voor richtsnoeren en de uitwisseling van beste praktijken te verbeteren.
- Optie 2 bestaat erin wettelijke voorschriften in de kaderrichtlijn afval op te nemen om definities en rapportageverplichtingen te verduidelijken en minimumeisen vast te stellen voor de inzameling en verwerking van gebruikt textiel en textielafval om de naleving van de afvalhiërarchie te waarborgen. Een vlaggenschipmaatregel is de invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel om te zorgen voor de financiering van hergebruik- en recyclingsystemen en onderzoek en ontwikkeling om de sector zo circulair mogelijk te maken.
- Optie 3 omvat het vaststellen van prestatiedoelstellingen voor afvalbeheer.

Wat voedselafval betreft, zijn de specifieke doelstellingen i) het toekennen van een duidelijke verantwoordelijkheid aan de lidstaten voor het versnellen van de vermindering van voedselverspilling in de gehele voedselwaardeketen en ii) het waarborgen van een toereikende en consistente respons van alle lidstaten. Aangezien het gebrek aan vooruitgang voornamelijk te wijten is aan het feit dat de bestaande EU-maatregelen (regelgevende en niet-regelgevende) niet ten volle worden benut, is dit initiatief uitsluitend gericht op het vaststellen van streefcijfers.

De vaststelling van hetzelfde streefcijfer voor elke lidstaat op EU-niveau moet ertoe leiden dat elke lidstaat de meest doeltreffende maatregelen neemt die zijn afgestemd op zijn specifieke nationale situatie.

De effecten en haalbaarheid van drie beleidsopties zijn beoordeeld met betrekking tot verschillende streefniveaus voor de verschillende stadia van de voedselvoorzieningsketen (zie tabel).

Streefcijfer voor de vermindering van voedselafval tegen 2030 voor het stadium:	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4 (vrijwillig)
primaire productie	n.v.t.	n.v.t.	10 %	n.v.t.
verwerking en productie	10 %	10 %	25 %	n.v.t.
detailhandel en consumptie	15 %	30 %	50 %	vrijwillig streefcijfer 50 %

3. WAT IS DE VOORKEURSOPTIE EN WAAROM?

De voorkeursoptie voor textiel is optie 2, een reeks wettelijke vereisten om het hergebruik en de recycling van textiel met netto positieve effecten op te schalen, eventueel aangevuld met een streefcijfer voor de gescheiden inzameling van textiel (maatregel 3.6). De voorkeursoptie omvat maatregelen met betrekking tot het waarborgen van geharmoniseerde sorteerpraktijken in de hele EU om hergebruik en recycling te bevorderen en de illegale uitvoer van textielafval onder het mom van hergebruik terug te dringen (maatregelen 2.5, 2.6 en 2.8), het verplicht stellen van de invoering van geharmoniseerde nationale regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid om het financieringstekort te dekken (maatregel 2.9), het verbeteren van de verslaglegging om textielstromen beter te monitoren (maatregel 2.14) en eventueel het vaststellen van een streefcijfer voor gescheiden inzameling van textielafval (maatregel 3.6).

Wat voedselafval betreft, zal optie 2 de lidstaten een krachtige beleidsimpuls geven om op nationaal niveau maatregelen te nemen om voedselafval terug te dringen. Deze optie is tegelijkertijd evenredig en haalbaar. Daarom wordt deze optie gebruikt als basis voor de beoordeling van de cumulatieve effecten van dit initiatief (voedsel- en textielafval).

Optie 3 biedt de grootste milieuvoordelen en weerspiegelt het best de politieke verbintenis van de EU en haar lidstaten om bij te dragen tot de verwezenlijking van SDG 12.3. Gezien de beperkte vooruitgang die in de hele EU is geboekt en derhalve de onzekerheid over de technische haalbaarheid, zal het echter een uitdaging zijn om de doelstelling van deze optie — tegen 2030 — te verwezenlijken.

4. WAT ZIJN DE EFFECTEN VAN DE VOORKEURSOPTIE?

Wat textielafval betreft, worden de volgende effecten verwacht:

- De uitgebreide producentenverantwoordelijkheid zou kosten met zich meebrengen voor producenten/importeurs die textiel in de EU in de handel brengen, en deze kosten kunnen aan de consument worden doorberekend. De kosten zullen naar verwachting ongeveer 0,6 % van de totale kosten van het product bedragen (of 0,12 EUR per T-shirt), wat resulteert in een opbrengst van 3,5 tot 4,5 miljard EUR per jaar voor investeringen in inzameling, sortering, hergebruik en recycling. Naar schatting zal 58 % van de kosten aan waarde kunnen worden teruggewonnen.
- De negatieve externe milieueffecten zullen naar verwachting afnemen door een toename van hergebruik en recycling, met inbegrip van besparingen van 16 miljoen EUR door de vermindering van broeikasgasemissies en minder negatieve gevolgen voor derde landen.
- De sociale gevolgen in de EU en derde landen zullen naar verwachting worden beperkt. Er zouden 8 740 banen worden gecreëerd in de afvalbeheersector, onder meer op het gebied van textielrecycling, ter ondersteuning van sociale ondernemingen bij het beheer van gebruikt textiel.

De textielsector wordt gedomineerd door kmo's. Micro-ondernemingen (die ongeveer 88 % van de ondernemingen en 12 % van de omzet van de sector vertegenwoordigen) zouden worden vrijgesteld van bijdragen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het effect van de voorkeursoptie op het concurrentievermogen is over het algemeen positief.

De doelstellingen voor de vermindering van voedselafval zullen naar verwachting aanzienlijke milieuvoordelen (optie 2 leidt bijvoorbeeld tot een vermindering van de broeikasgasemissies met 25 % ten opzichte van het referentiescenario) en financiële besparingen voor consumenten (439 EUR per huishouden per jaar) opleveren. Aangezien de vermindering van voedselafval kan leiden tot een vermindering van de vraag naar voedsel,

kan het initiatief een beperkt effect hebben op het landbouwinkomen en de behoefte aan landbouwarbeid verminderen, maar dit kan worden gecompenseerd door andere maatregelen (bv. bevordering van de biologische landbouw) en inkomsten in niet-voedingssectoren.

Dit initiatief wordt relevant geacht voor kmo's. De landen die gecoördineerde maatregelen hebben genomen, hebben zich tot nu toe echter gericht op grotere ondernemingen en vrijwillige maatregelen.

5. SUCCES METEN?

Het effect van de voorkeursoptie voor textielafval — indien deze wordt gehandhaafd — zou worden gemonitord aan de hand van het streefcijfer van maatregel 3.6 en op basis van de verbeterde gegevensstromen over textiel als gevolg van maatregel 2.14. Dit laatste zou de wetgeving ook toekomstbestendig maken waardoor aanvullende prestatiedoelstellingen kunnen vastgesteld, wat momenteel niet haalbaar wordt geacht in het kader van optie 3. De monitoring is gebaseerd op de jaarlijks gerapporteerde gegevens over textiel.

De vooruitgang in de richting van de doelstellingen voor de vermindering van voedselafval zal worden gemonitord op basis van de jaarlijkse verslaglegging van de lidstaten overeenkomstig de regels die reeds in de kaderrichtlijn afval zijn vastgesteld. Daarnaast wordt de uitvoering van nationale programma's ter preventie van voedselverspilling onderworpen aan periodieke evaluaties door het Europees Milieuagentschap.