



ADVIES

CRB 2016 - 2060

Circulaire economie

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





**Advies betreffende het voorstel van federale maatregelen ter
versterking van de circulaire economie**

**BRUSSEL
21.09.2016**

Inbehandelingneming

Op 13 juni 2016 ontvingen de sociale gesprekspartners vertegenwoordigd in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een adviesvraag van Minister Peeters en Minister Marghem betreffende het voorstel van routekaart circulaire economie. Ze ontvingen een document met 23 voorstellen van federale maatregelen ter bevordering van een circulaire economie. Aanvankelijk werd advies gevraagd tegen 21 juli 2016, maar op vraag van de sociale partners werd een verlenging toegekend tot 31 augustus 2016.

De subcommissie Circulaire economie werd belast met het opstellen van een ontwerpadvies en is daartoe bijeengekomen op 12 augustus 2016. Op basis van deze beraadslaging heeft de subcommissie het onderstaande advies opgesteld, dat op 21 september 2016 door de plenaire vergadering werd goedgekeurd.

Het advies bestaat uit twee delen. In het eerste deel formuleren de leden van de Raad enkele algemene bedenkingen op het ontvangen document. In het tweede deel wordt ingegaan op een aantal concrete voorstellen.

Advies

1 Algemene bedenkingen

De sociale partners zijn tevreden dat er gewerkt wordt aan voorstellen om de ontwikkeling van een circulaire economie in België te versterken. Een geslaagde transitie naar een circulaire economie moet immers leiden tot de creatie van “gezamenlijke waarde”, t.t.z. waarde voor zowel de samenleving, de ondernemingen als de werknemers.

- Een verbetering van het leefmilieu zal ten goede komen aan de samenleving als geheel;
- Door in te spelen op een maatschappelijke trend kunnen bedrijven hun concurrentievermogen verhogen, maar ook nieuwe ‘businessmodellen’ en nieuwe economische activiteiten ontwikkelen;
- En de werknemers profiteren via het positieve effect op de werkgelegenheid, het behoud en de creatie van kwaliteitsvolle jobs en het ermee gepaard gaande inkomen.

De economie maakt integraal deel uit van een ecosysteem waarvan ze afhangt, want ze put daaruit alle mogelijke rijkdommen die noodzakelijk zijn voor haar werking. In een wereld waarin die rijkdommen beperkt zijn, is het echter niet leefbaar om een lineaire economie aan te houden die steunt op het model “ontginnen-produceren-verbruiken-weggoien”. Daarom is een verandering van paradigma in de richting van de circulaire economie noodzakelijk geworden, niet alleen om tegemoet te komen aan de urgente noden op milieuvlak, maar ook omwille van de voordelen die deze verandering biedt aan de Belgische ondernemers, die het alsmaar moeilijker krijgen om zich te ontwikkelen binnen de lineaire economie, en teneinde ons sociaal model te bestendigen.

Zich bewust van de potentiële baten van de transitie naar een circulaire economie, en dus van het belang ervan, formuleerden de sociale partners in februari 2016 het advies “Naar een Belgische circulaire economie die kwaliteitsvolle jobs en toegevoegde waarde creëert – focus op recycling” ([CRB 2016-0496](#)).

De sociale partners vinden het positief dat voor het opstellen van de maatregelen werd samengewerkt tussen de administraties Leefmilieu en Economie en het FIDO. De ontwikkeling van een circulaire economie in België vereist immers een diepgaande sociaal-economische omschakeling die tal van beleidsterreinen raakt. Naast Leefmilieu en Economie zijn er echter nog andere beleidsdomeinen die een belangrijke impact hebben op de transitie naar een circulaire economie. Voorbeelden zijn Fiscaliteit, Arbeidsmarktbeleid, Vormings- en Innovatiebeleid... Bovendien zijn deze beleidsdomeinen verspreid over verschillende beleidsniveaus: het Europese, het nationale en het regionale. Dit brengt een aantal belangrijke uitdagingen met zich op het vlak van coördinatie en samenhang. Het is voor de sociale partners dan ook essentieel dat een beleid ter ontwikkeling van een circulaire economie in België tot stand komt in overleg met de gewesten.

Het document dat ter advies wordt voorgelegd, bevat 23 potentiële federale maatregelen ter bevordering van een circulaire economie. Zoals ook aangegeven door de Ministers zijn niet alle voorstellen even gedetailleerd uitgewerkt. Ook zijn er soms verschillen tussen de Nederlandstalige en Franstalige versie van het document. Het gevolg is dat een aantal van de maatregelen die worden beschreven in de huidige versie van het document onvoldoende duidelijk zijn voor de sociale partners om zich erover te kunnen uitspreken. Daarnaast vinden de sociale partners het spijtig, zoals ook aangegeven in hun brief van 12 juli 2016, dat het document nog niet werd bijgewerkt in functie van de opmerkingen die reeds gegeven werden tijdens de workshops met stakeholders georganiseerd op 31 mei en 2 juni. Ze vragen dan ook om, eens het document afgewerkt is en/of wetgevende initiatieven worden genomen, een meer gedetailleerd advies ter zake te kunnen formuleren. Sociaal overleg rond het thema circulaire economie zal immers cruciaal zijn om ervoor te zorgen dat de transitie naar een circulaire economie leidt tot zoveel mogelijk maatschappelijke welvaart.

De vertegenwoordigers van de vakbondsorganisaties vragen zich tevens af of het opportuun is in de loop van dit proces een beroep te doen op een extern consultancybureau, terwijl binnen de betrokken administraties de noodzakelijke middelen voorhanden zijn (zonder dat een beroep moet worden gedaan op externe diensten tegen betaling). Wanneer toch consultants worden aangeschreven, vragen de vertegenwoordigers dat dit in alle transparantie gebeurt en dat de gemaakte kosten openbaar worden gemaakt.

In het algemeen hebben de sociale partners de volgende bedenkingen bij het huidige document:

- Het concept circulaire economie is erg breed en wordt ook niet altijd op dezelfde manier ingevuld. De vraag stelt zich dan ook wat de Ministers bedoelen met 'het versterken van de circulaire economie' en wat de prioriteiten zijn van de Ministers binnen dit brede concept.
- Meer algemeen, ontbreekt er voor de sociale partners een globaal kader. Het is niet duidelijk wat de doelstellingen zijn van de federale overheid en hoe de 23 maatregelen passen in het realiseren van deze doelstellingen. Voor de sociale partners is het cruciaal dat er wordt ingezet op de creatie van toegevoegde waarde in België en op de creatie van rendabele bedrijven en kwaliteitsvolle jobs in België. Het is belangrijk dat kringlopen zoveel mogelijk lokaal blijven zodat onnodig transport – en bijhorende CO₂-uitstoot – vermeden wordt. Op die manier wordt ook de lokale werkgelegenheid bevorderd. Ecodesign, de ontwikkeling/reorganisatie van filières en "businessmodellen" waarin de functionaliteitseconomie wordt geïntegreerd kunnen hiertoe bijdragen. Dit neemt niet weg dat voor bepaalde kringlopen schaalvoordelen belangrijk zijn, waardoor de toegang tot en dus de import van grondstoffen cruciaal is.
- Het is spijtig dat in het document niet wordt aangegeven hoe de voorstellen verder zullen geconcretiseerd worden: Wat is het voorziene budget? Wat is de voorziene timing? Wie moet

- welke maatregelen uitvoeren?... Er wordt tevens weinig aandacht besteed aan sensibilisering van actoren van het belang van de transitie naar een circulaire economie.
- Het is belangrijk dat de 23 maatregelen zich inschrijven in het Europese pakket Circulaire Economie. Voetnoot 1 stelt: "Bepaalde van deze maatregelen laten toe om (al dan niet via wetgeving) sommige aspecten/elementen op nationaal niveau uit te testen alvorens deze op EU-niveau te gaan verdedigen." De sociale partners vinden het positief dat België een voortrekkersrol wil spelen in het dossier circulaire economie. Proeftuinen, innovatieve publieke aanbestedingen... kunnen hierin een belangrijke rol spelen. Maar ze willen toch wijzen op het belang van een stabiel rechtskader. Voorspelbaarheid en rechtszekerheid zijn noodzakelijke voorwaarden voor een goed investeringsklimaat.
 - Innovatieve businessmodellen zullen belangrijk zijn voor de transitie naar een circulaire economie.
 - De vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties onderlijnen dat deze "businessmodellen" moeten onderworpen worden aan de geldende normen en regels die ook van toepassing zijn op reeds gevestigde aanbieders van vergelijkbare diensten/producten.
 - De vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties vinden dat bedrijven die innoveren op het vlak van businessmodellen zich aan dezelfde basisregels moeten houden als andere bedrijven (bv. fiscaliteit, sociale zekerheid, arbeidsrecht, voedselveiligheid). Ze moeten er echter tegelijk kunnen op rekenen dat bestaande specifieke of sectorale wetten en regels tijdig worden aangepast om nieuwe innovatieve activiteiten en businessmodellen toe te laten op gelijke voet te concurreren met bestaande.
 - Ten slotte bestaat er ook een belangrijk onevenwicht in de voorgestelde maatregelen. Bepaalde maatregelen (bv. de ontwikkeling van een biomassa-strategie, tarifiering van koolstof...) zijn dusdanig omvangrijk dat ze een afzonderlijk plan (en bijhorend advies) vereisen. Gegeven de zeer beperkte informatie die werd gegeven en de heel korte tijdspanne is het voor de sociale partners op dit moment niet mogelijk om zich hierover uit te spreken. Zij vragen dat een meer uitgewerkt plan wordt voorgelegd zodat een afzonderlijk advies rond deze thema's kan geformuleerd worden.

2 Bedenkingen bij enkele concrete maatregelen

Gegeven de beperkte tijdspanne hebben de sociale partners zich in onderstaande tekst voornamelijk geconcentreerd op die punten waarover reeds eerder discussies werden gevoerd binnen de Raad. Maar zoals hierboven aangegeven, willen ze zich, wanneer een meer definitieve versie van de voorstellen beschikbaar is, graag opnieuw uitspreken over alle maatregelen.

Maatregel 1: Partnerships voor de ontwikkeling van een meer circulaire economie

De sociale partners steunen het voorstel van partnerships tussen overheden, kenniscentra, ondernemingen en andere maatschappelijke actoren om antwoorden te vinden op specifieke uitdagingen voor de transitie naar een circulaire economie. Het samenbrengen van kennis, ervaring en creativiteit is inderdaad nodig om oplossingen te vinden. De sociale partners, op alle niveaus, willen graag bij deze partnerships betrokken worden.

Maatregel 2: Ontwikkelen van indicatoren, verzamelen van gegevens en vastleggen van doelstellingen

Het is belangrijk dat een opvolging wordt gemaakt van de transitie naar een circulaire economie, en dus van de efficiëntie van het gevoerde beleid op dit vlak. Indicatoren zijn hiervoor onmisbaar. De sociale partners zijn dan ook tevreden dat inspanning op dit vlak zal worden geleverd.

Echter, de keuze van de op te volgen indicatoren zal bepaald worden door de doelstellingen die nagestreefd worden. In een eerste fase is er daarom nood aan duidelijk geformuleerde en gekwantificeerde doelstellingen.

De sociale partners vinden het wel belangrijk dat de ontwikkeling van indicatoren compatibel is met wat op Europees niveau gebeurt. Het is belangrijk dat er afstemming plaatsvindt met dit niveau en dat de rapporteringsverplichten zo optimaal en efficiënt mogelijk georganiseerd worden.

Maatregelen 3 en 4: Informatie over herstelbaarheid en herstelbaarheidsvoorwaarden

Herstelbaarheid en upgradebaarheid zijn belangrijk niet alleen voor consumenten, maar ook voor B2B-kanten. De sociale partners vragen daarom tevens aandacht voor deze doelgroep.

Bij het kiezen van praktijkgevallen/ pilootprojecten is het belangrijk om rekening te houden met de mate waarin deze (op termijn) kunnen bijdragen aan de creatie van toegevoegde waarde en kwaliteitsvolle tewerkstelling in België. Voor cases rond herstelbaarheid en upgradebaarheid is het bv. belangrijk dat gekozen wordt voor producten die vandaag in België gemaakt/ hersteld/ geüpgraded worden, zodat de kennis en ervaring die opgebouwd worden in deze cases ook een voordeel kunnen opleveren voor de Belgische economie. In het algemeen, dient bij de keuze van praktijkgevallen/ pilootprojecten rekening gehouden te worden met het economisch potentieel ervan in België, en dus met bestaande economische specialisaties en verwachte economische ontwikkelingen. Verschillende federale en gewestelijke instanties beschikken over studiemateriaal op dit vlak. Het is belangrijk dat deze informatie gedeeld en gebruikt wordt.

Naast het inzetten op het herstellen van producten, dient de overheid, samen met de sociale partners, ook te bekijken hoe producerende ondernemingen kunnen gestimuleerd worden om hun businessmodel aan te passen om meer duurzame producten aan te bieden teneinde hun competitiviteit en tewerkstelling te behouden en te verhogen. Bij de ontwikkeling van nieuwe businessmodellen dient de overheid er wel over te waken dat de fiscale en sociale inkomsten gegarandeerd blijven.

Maatregel 7: Definiëren van recyclebaarheid

België presteert sterk op het vlak van recyclageactiviteit. Om deze activiteit verder te ontwikkelen, is er aandacht nodig, niet enkel voor het recyclageproces zelf, maar voor de volledige waardeketen (cf. [CRB 2016-0496](#)). Zo wordt het gemak waarmee producten kunnen worden gerecycleerd al bepaald in de ontwerpfase. Het stimuleren van 'recyclagegericht ontwerpen' en ecodesign moeten daarom inderdaad een aandachtspunt zijn van het beleid. Er dient gezocht te worden wat het meest geschikte instrument is om deze doelstelling te realiseren.

De sociale partners onderstrepen de noodzaak om toe te zien op de gezondheid/veiligheid in de afvalstoffensector, die bijzonder zorgwekkend is in het licht van de snelle groei van de sector, die voornamelijk uit kmo's bestaat.

In het algemeen vinden de sociale partners het belangrijk dat maatregelen zoveel mogelijk op Europees niveau worden genomen en rekening houden met de internationale context, met name als het gaat over de concurrentiekracht van ondernemingen in de EU ten opzichte van hun concurrenten in andere continenten. De sociale partners dringen er niettemin op aan dat België op dit vlak een voorbeeld is en een motor van verandering vormt. Bovendien is er nood aan een wetgevend kader dat maximaal ruimte laat voor innovatie door de ondernemingen. Bedrijven moeten keuzeruimte hebben en benutten om de door de overheid gewenste doelen te realiseren.

De circulaire economie heeft precies als doel innovatie te bevorderen en het concurrentievermogen te versterken door nieuwe “businessmodellen” te ontwikkelen die anticiperen op de stijging van de grondstofprijzen. Overleg met de stakeholders is nodig om voor een draagvlak te zorgen bij de bevolking.

Een belangrijke factor in het stimuleren van ‘recyclagegericht ontwerpen’ is de meetbaarheid en dus de controleerbaarheid ervan. Op dit moment bestaat hiervoor nog geen allesomvattend instrument. De sociale partners vinden het belangrijk dat op Europees niveau gewerkt wordt aan de ontwikkeling van een dergelijk instrument. Hoe dit instrument er dient uit te zien, zal afhangen van het type product, de (internationale) context...

Maatregel 7 wil een voorstel uitwerken om de recycleerbaarheid van een product te meten. Concreet wordt gesproken over een 3R-index, waarbij niet enkel aandacht wordt geschonken aan recycleerbaarheid, maar ook aan de mogelijkheid om energie terug te winnen en hergebruik. Aangezien op dit moment geen informatie beschikbaar is over de samenstelling of de berekening van deze 3R-index kunnen de sociale partners zich er in dit advies niet over uitspreken. De routekaart geeft wel aan dat in deze index “de focus zal liggen op recyclage”. Het is belangrijk te onderlijnen dat, in bepaalde omstandigheden, hergebruik (van componenten of van het product als geheel) of remanufacturing mogelijks tot een hogere toegevoegde waarde (zowel sociaal, economisch als ecologisch) kunnen leiden dan recyclage. Daarnaast dient opgemerkt dat in bepaalde gevallen een trade-off kan optreden tussen de mate van recycleerbaarheid van een product en andere doelstellingen, zoals energie-efficiëntie. In dergelijke situaties zullen doelstellingen onvermijdelijk tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Maatregel 9: Terugwinning van de bestanddelen – Pilotproject

Bij het kiezen van praktijkgevallen/ pilotprojecten is het belangrijk om rekening te houden met de mate waarin deze (op termijn) kunnen bijdragen aan de creatie van toegevoegde waarde en kwaliteitsvolle tewerkstelling in België. Voor cases rond herstelbaarheid en upgradebaarheid is het bv. belangrijk dat gekozen wordt voor producten die vandaag in België gemaakt/ hersteld/ geüpgraded worden, zodat de kennis en ervaring die opgebouwd worden in deze cases ook een voordeel kunnen opleveren voor de Belgische economie. In het algemeen dient bij de keuze van praktijkgevallen/ pilotprojecten rekening gehouden te worden met het economisch potentieel ervan in België, en dus met bestaande economische specialisaties en verwachte economische ontwikkelingen. Verschillende federale en gewestelijke instanties beschikken over studiemateriaal op dit vlak. Het is belangrijk dat deze informatie gedeeld en gebruikt wordt.

Maatregel 11: Omkadering van de terbeschikkingstelling van plastic zakken voor éénmalig gebruik

Het is belangrijk dat er afstemming is tussen de federale en gewestelijke maatregelen ter uitvoering van de Europese richtlijn 2015/720 (op het vlak van timing, het type van plastic tassen...).

Maatregel 15: Steun voor gezonde recyclage (niet toxisch)

De sociale partners gaan akkoord met punt 1, nl. dat het belangrijk is om (wettelijke en andere) hindernissen te identificeren voor het in de handel brengen van producten die gerecycleerde materialen bevatten, zonder evenwel de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu uit het oog te verliezen. Inderdaad, bepaalde normen maken het gebruik van gerecycleerde materialen in producten onmogelijk (bv. normen m.b.t. de bouwsector). We moeten evolueren naar reglementeringen/normen die verwijzen naar prestaties, eerder dan een gedetailleerde productomschrijving. De Belgische autoriteiten moeten daartoe van gedachten wisselen met de actoren in het veld om te bepalen waar de belangrijkste problemen liggen en de belemmeringen in de bestaande wetgeving op te sporen. Belangrijk om te noteren is dat zelfs in overheidsopdrachten nog altijd bepaalde gerecycleerde materialen vaak zelfs expliciet uitgesloten worden, vooral voor bouwproducten. Dit staat in schril contrast met onder andere de noodzaak om recyclage te ondersteunen via groene overheidsopdrachten.

Maar ook in andere fases van de recyclagewaardeketen is het belangrijk om de wetgeving te evalueren, zonder evenwel de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu uit het oog te verliezen. In hun advies "[CRB 2016-0496](#)" geven de sociale partners verschillende voorbeelden. Een vaak terugkerende vraag is de nood aan harmonisatie van regelgeving. Wat de inzameling en het transport van afval betreft, wordt bijvoorbeeld gewezen op de verschillen in interpretatie van de afvalstoffenrichtlijn en de CLP-verordening tussen landen en regio's (ook binnen België) als belangrijke barrière voor het grensoverschrijdend transport van afval (punt 3.2.3). Op die manier mist België kansen voor de verwerking en recyclage van buitenlands afval en dus voor de creatie van toegevoegde waarde en jobs in België.

De sociale partners lezen in punt 4 dat er een studie zal gebeuren naar de stand van zaken en de ontwikkelingsmogelijkheden inzake de markering van materialen en de eventuele aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. Een mogelijke barrière (technisch of economisch) voor de recyclage van bepaalde afvalstromen is inderdaad de traceerbaarheid van bepaalde stoffen. Een voorbeeld zijn de kunststoffen waarvoor het moeilijk/duur is om te achterhalen of bepaalde stoffen in de kunststof aanwezig zijn. Dit probleem is vaak groter voor kunststoffen die pas na een lange levensduur in de afvalfase komen. Indien traceerbaarheid van stoffen een probleem is, kan een "bill of materials" in bepaalde gevallen een oplossing zijn. Aan een "bill of materials" zijn echter ook kosten verbonden. Daarom moeten ook andere pistes worden onderzocht.

Maatregel 18: Overheidsopdrachten

De overheid heeft een niet te verwaarlozen potentiële slagkracht op de markten voor gerecycleerde materialen. Ze vormt niet alleen een belangrijk afzetgebied voor gerecycleerde materialen, maar kan via haar koopgedrag ook een rolmodel zijn en andere consumenten overtuigen van de kwaliteit van gerecycleerde producten.

De sociale partners vinden het dan ook positief dat zal bekeken worden hoe deze hefboom beter kan worden ingezet. Naast initiatieven om actoren van overheidsopdrachten gerust te stellen over de juridische geldigheid en om resultaten van pilootprojecten te verspreiden naar andere actoren, dienen ook regelgevende barrières in kaart gebracht worden (cf. bespreking maatregel 15).

Maatregel 20: Oprichting van een kenniscentrum voor duurzame economie

Indien een nieuw kenniscentrum wordt opgezet, is het belangrijk dat de toegevoegde waarde ten aanzien van de reeds bestaande initiatieven duidelijk wordt aangetoond. Er is immers reeds heel wat kennis en studiemateriaal aanwezig in België. Een belangrijk probleem is wel dat deze kennis versnipperd is en

verspreid zit bij verschillende actoren: federale en gewestelijke administraties, kennisinstellingen, federaties... Dé uitdaging bestaat dan ook niet zozeer uit het uitvoeren van nieuwe studies maar om, vertrekkende van een heel concrete onderzoeksvraag, de reeds bestaande informatie rond het betreffende thema te coördineren. Op basis daarvan kan dan bekeken worden of bijkomende studies nog echt nodig/nuttig zijn, wie deze het best kan uitvoeren... Een kenniscentrum dat een dergelijke coördinerende rol op zich neemt, kan interessant zijn.

Naast beleidsvoorbereidend werk, zou het kenniscentrum ook een opvolging kunnen maken van wat er gebeurt met de beleidsaanbevelingen van de sociale partners. Het zou nuttig zijn dat op regelmatige tijdstippen een inventaris wordt gemaakt van de reeds genomen en geplande maatregelen op federaal en regionaal vlak.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer R. TOLLET, voorzitter van de Raad, de plenaire vergadering van 21 september 2016, bij:

Lid benoemd op voorstel van de representatieve organisaties van de industrie en van het bank- en verzekeringswezen:

de heer ROOSSENS

Lid benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de ambachten, de kleine en middelgrote handelsondernemingen en de kleinindustrie vertegenwoordigen:

de heer LESCEUX

Lid benoemd op voorstel van de landbouworganisaties:

de heer GOTZEN

Lid benoemd op voorstel van de federale socialprofitsector in België:

mevrouw URBAIN

Leden benoemd op voorstel van de representatieve organisaties die de arbeiders vertegenwoordigen:

Algemeen Belgisch Vakverbond : de heren DE BAENE en QUINTARD

Algemeen Christelijk Vakverbond : de heren HANSSENS en VAN ZWOL