EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.4.2017
COM(2017) 173 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de herziening van de streefcijfers voor nuttige toepassing van AEEA over de eventuele vaststelling van afzonderlijke streefcijfers voor AEEA die moet worden voorbereid voor hergebruik
en
over de herziening van de in artikel 11, lid 6, van Richtlijn 2012/19/EU bepaalde berekeningsmethode van de streefcijfers voor nuttige toepassing

1. INLEIDING

Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur[1] (de AEEA-richtlijn), een herschikking van de vroegere Richtlijn 2002/96/EG ("de oude AEEA-richtlijn"), trad in augustus 2012 in werking en diende voor 14 februari 2014 te worden omgezet door de lidstaten.

De AEEA-richtlijn geeft voorschriften voor het beheer van AEEA om bij te dragen tot duurzame productie en consumptie, in de eerste plaats door preventie van AEEA, en daarnaast door hergebruik, recycling en andere vormen van nuttige toepassing van dergelijke afvalstoffen, teneinde de hoeveelheid te verwijderen afval te verminderen en bij te dragen tot efficiënt hulpbronnengebruik en de terugwinning van waardevolle secundaire grondstoffen.

Tegen die achtergrond introduceert de AEEA-richtlijn in artikel 11 en bijlage V gecombineerde streefcijfers inzake voorbereiding voor hergebruik en recycling evenals streefcijfers inzake nuttige toepassing voor AEEA en wordt in artikel 11, lid 2, de methodologie voor het berekenen van die streefcijfers beschreven.

Dit verslag is het antwoord van de Commissie op de in artikel 11, lid 6, van de AEEA-richtlijn beschreven eisen om:

1. de streefcijfers inzake nuttige toepassing waarnaar in bijlage V, deel 3 verwezen wordt opnieuw te onderzoeken;
2. de mogelijkheid voor de vaststelling van afzonderlijke streefcijfers voor AEEA die moet worden voorbereid voor hergebruik, te bestuderen;
3. de in artikel 11, lid 2, vermelde methode voor de berekening van het behalen van de streefcijfers inzake nuttige toepassing opnieuw te onderzoeken teneinde te bestuderen of het haalbaar is de streefcijfers te bepalen op grond van producten en materialen die voortkomen (output) uit de nuttige toepassing, recycling en voorbereiding voor hergebruik.

Bij de voorbereiding van dit verslag deed de Commissie een beroep op onafhankelijke adviseurs om relevante statistische gegevens, literatuur en technische informatie te bestuderen en pleegde ze overleg met de voornaamste belanghebbenden (lidstaten, brancheorganisaties, compliancesystemen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid, ngo's en onafhankelijke deskundigen)[2].

Dit verslag heeft als doel het Europees Parlement en de Raad in te lichten over de beoordeling van de Commissie en de conclusies met betrekking tot deze problematiek.

[1] Publicatieblad L 197 van 24.7.2012, blz. 38.

[2] "Study on WEEE recovery targets, preparation for re-use targets and on the method for calculation of the recovery targets": http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_weee_en.htm .

2. HERBEOORDELING VAN DE STREEFCIJFERS INZAKE NUTTIGE TOEPASSING VAN AEEA

2.1. Doelstelling

Elektrische en elektronische apparatuur (EEA) die onder het toepassingsgebied van de AEEA-richtlijn valt, wordt op basis van het type product ingedeeld in de tien categorieën van bijlagen I en II[3]. Vanaf 15 augustus 2018 zal EEA op basis van de inzamelingswijze worden ingedeeld in de 6 categorieën van bijlagen III en IV[4]. De streefcijfers inzake nuttige toepassing die de producenten overeenkomstig artikel 11, lid 1, moeten bereiken, zijn van toepassing per EEA-categorie beschreven in bijlage 5.

Aangezien de streefcijfers inzake recycling en nuttige toepassing afhankelijk zijn van de massa en de materiaalsamenstelling van elke categorie, kan de verandering in de indeling van invloed zijn op de totale massa en de materiaalsamenstelling van de nieuwe categorieën. De belangrijkste reden om de streefcijfers inzake nuttige toepassing opnieuw te onderzoeken is dan ook om na te gaan of de verandering in EEA-categorieën gepaard ging met belangrijke wijzigingen in het ambitieniveau van die streefcijfers.

2.2. Herbeoordeling van de streefcijfers voor nuttige toepassing van AEEA

De analyse was toegespitst op de vergelijking tussen het ambitieniveau van de streefcijfers inzake nuttige toepassing voor elk van de 10 categorieën van 15 augustus 2015 tot 14 augustus 2018, zoals vastgesteld in deel 2 van bijlage V, en de streefcijfers inzake nuttige toepassing voor elk van de 6 categorieën die van toepassing zijn vanaf 15 augustus 2018, zoals vastgesteld in deel 3 van bijlage V.

De studie leverde de volgende algemene conclusies op:

- voor de grote meerderheid van de producten verandert de absolute waarde van de streefcijfers inzake recycling en nuttige toepassing niet door de overgang van tien naar zes categorieën EEA. Waar zich toch een wijziging voordoet, is die niet aanzienlijk. Bovendien vormen de weinige producten waarop de verandering in streefcijfers van toepassing is (bv. professioneel gereedschap, medische apparatuur, professionele meet- en controleapparatuur), slechts een zeer klein deel van de totale AEEA-stroom, zodat de invloed op het totale percentage hergebruik en recycling te verwaarlozen is.
- door de verandering in de categorieën neemt de te recyclen massa met meer dan 7 % toe, wat betekent dat de streefcijfers inzake recycling die vanaf 2018 van toepassing zijn (zes categorieën), ambitieuzer zijn dan die voor de periode van 2015 tot 2018 (tien categorieën). Dit is wenselijk omdat de streefcijfers op den duur hoger moeten worden en de invoering van de doelstellingen voor 2018 (6 categorieën) de milieu- en economische voordelen licht zal doen toenemen door de toename van de nuttig toegepaste en gerecyclede materialen.
- de indeling in 6 categorieën leunt veel dichter aan bij de handelingen die plaatsvinden op het niveau van inzameling en verwerking. Ze kan dus ook de gegevensrapportering coherenter maken en de administratieve lasten beperken voor zowel de inzamelings- en de

[3] Deze categorieën zijn: 1) grote huishoudelijke apparaten, 2) kleine huishoudelijke apparaten, 3) IT- en telecommunicatieapparatuur, 4) consumentenapparatuur, 5) verlichtingsapparatuur, 6) elektrisch en elektronisch gereedschap, 7) speelgoed, ontspannings- en sportapparatuur, 8) medische hulpmiddelen, 9) meet- en controle-instrumenten, 10), automaten.

[4] Deze categorieën zijn: 1) warmte- of koude-uitwisselende apparatuur 2) schermen, monitors en apparatuur met schermen die een oppervlakte hebben van meer dan 100 cm2; 3) lampen; 4) grote apparatuur (met een buitenafmeting van meer dan 50 cm); 5) kleine apparatuur (zonder buitenafmeting van meer dan 50 cm); 6) kleine IT- en telecommunicatieapparatuur (zonder buitenafmeting van meer dan 50 cm).

verwerkingsinrichtingen voor AEEA als voor de nationale autoriteiten die de gegevens consolideren en op coherentie moeten controleren.

2.3. Conclusie

De Commissie concludeert aan de hand van de uitgevoerde analyse dat er geen rechtvaardiging is om de streefcijfers inzake nuttige toepassing te herzien in het licht van de zes nieuwe EEA-categorieën waarvan sprake is in bijlage V, deel 3. Deze streefcijfers blijven immers even ambitieus als de streefcijfers die van toepassing zijn op de huidige tien EEA-categorieën waarnaar wordt verwezen in bijlage V, deel 2.

3. ONDERZOEK VAN DE MOGELIJKHEID OM AFZONDERLIJKE STREEFCIJFERS VAST TE STELLEN VOOR AEEA DIE MOET WORDEN VOORBEREID VOOR HERGEBRUIK

3.1. Doelstelling

De wenselijkheid van het bepalen van afzonderlijke streefcijfers inzake de voorbereiding voor hergebruik werd bestudeerd door de relevante praktijken van de verschillende lidstaten te verzamelen, de beweegredenen en struikelblokken voor het voorbereiden voor hergebruik te analyseren en, op basis van de beschikbare informatie, te beoordelen of het in de praktijk haalbaar is afzonderlijke streefcijfers vast te stellen voor AEEA die moet worden voorbereid voor hergebruik.

3.2. Beoordeling van de mogelijkheid om afzonderlijke streefcijfers vast te stellen voor AEEA die moet worden voorbereid voor hergebruik

In 2012 meldden de lidstaten aan Eurostat dat ongeveer 70 000 ton AEEA werd hergebruikt/voorbereid voor hergebruik in de EU. Afzonderlijke gegevens voor hergebruik/voorbereiding voor hergebruik worden echter op vrijwillige basis door de lidstaten aangegeven en in 2012 verstrekten slechts vijftien lidstaten deze gegevens, zoals de tabel hieronder illustreert.

Tabel: hoeveelheden AEEA die in 2012 werden ingezameld en hergebruikt/voorbereid voor hergebruik[5]

Lidstaat	Ingezamelde AEEA (ton)	Hergebruikte/voor hergebruik voorbereide AEEA (ton)	Percentage hergebruik/voorbereiding voor hergebruik op basis van de ingezamelde AEEA
Oostenrijk	77 402	1 248	2 %
België	116 458	4 068	3 %
Bulgarije	38 431	292	1 %
Kroatië	16 187	0	0 %
Cyprus	2 514	42	2 %
Tsjechië	53 685	0	0 %
Denemarken	76 200	0	0 %
Estland	5 465	0	0 %

[5] Bron: "*Study on WEEE recovery targets, preparation for re-use targets and on the method for calculation of the recovery targets":* http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/events_weee_en.htm . (Gegevensbron: Eurostat)

Lidstaat	Ingezamelde AEEA (ton)	Hergebruikte/voor hergebruik voorbereide AEEA (ton)	Percentage hergebruik/voorbereiding voor hergebruik op basis van de ingezamelde AEEA
Finland	52 972	557	1 %
Frankrijk	470 556	9 568	2 %
Duitsland	690 711	11 845	2 %
Griekenland	37 235	0	0 %
Hongarije	44 262	0	0 %
Ierland	41 177	360	1 %
Italië	497 378	-	-
Letland	4 694	37	1 %
Litouwen	14 259	0	0 %
Luxemburg	5 010	0	0 %
Malta	1 506	0	0 %
Nederland	123 684	475	0 %
Polen	175 295	791	0 %
Portugal	43 695	33	0 %
Roemenië	23 083	0	0 %
Slowakije	22 671	0	0 %
Slovenië	9 430	30	0 %
Spanje	157 994	351	0 %
Zweden	168 612	0	0 %
Verenigd Koninkrijk	503 611	41 630	8 %
TOTAAL	**3 474 177**	**71 327**	**2 %**

Omdat een groot aantal lidstaten de hoeveelheden hergebruikte/voor hergebruik voorbereide AEEA niet afzonderlijk aangaf, maar ook omdat de rapporten van de lidstaten geen details verstrekten over de activiteiten die als hergebruik en als voorbereiding voor hergebruik werden beschouwd, is deze informatie niet voldoende representatief. Uit deze gegevens kan echter afgeleid worden dat, met uitzondering van enkele lidstaten, het hergebruik en de voorbereiding voor hergebruik niet sterk ontwikkeld zijn op EU-niveau. Uit de studie bleek dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de consumptiepatronen van de lidstaten wat gebruikte/tweedehandse producten betreft en dat deze verschillen van invloed zijn op de ontwikkeling van de sector. Hierdoor is het vrij moeilijk het potentieel voor voorbereiding voor hergebruik in de hele EU te beoordelen.

De studie onderzocht of het haalbaar is een afzonderlijk streefcijfer inzake voorbereiding voor hergebruik vast te stellen. Wat de economische gevolgen betreft, zou voorbereiding voor hergebruik aanzienlijke inkomsten en besparingen kunnen opleveren voor de economie. Gezien de gunstige effecten op de werkgelegenheid en de kans die delen van de bevolking met een laag inkomen krijgen om goedkope huishoudelijke apparaten aan te schaffen, heeft voorbereiding voor hergebruik ook positieve sociale gevolgen. Mogelijke milieueffecten van de voorbereiding voor hergebruik hebben betrekking op het vermijden van de productie van nieuwe EEA en op afvalpreventie. Met het energieverbruik moet evenwel ook rekening

worden gehouden, aangezien nieuwe apparaten doorgaans energiezuiniger zijn dan hergebruikte oudere apparatuur.

Anderzijds vergt het vaststellen van een afzonderlijk streefcijfer inzake voorbereiding voor hergebruik een goede kennis van de hoeveelheden AEEA die in de EU kunnen worden voorbereid voor hergebruik en van de economische haalbaarheid van de vereiste logistieke veranderingen. Die kennis is nodig om ervoor te zorgen dat het potentieel voor hergebruik van AEEA daadwerkelijk kan worden benut. In het bijzonder in lidstaten waar voorbereiding voor hergebruik onderontwikkeld is, zijn er wijzigingen nodig in de inzamelingsstructuren en procedures om AEEA te testen bij de inzameling en vóór elke verdere overdracht. Er zou ook een rapporteringssysteem moeten worden ontwikkeld om het risico van dubbeltelling te vermijden. AEEA zou immers meerdere keren kunnen worden ingezameld en voorbereid voor hergebruik vóór het wordt gerecycled. Het rapporteringssysteem moet ook een onderscheid maken tussen de werkelijke stromen AEEA die voorbereid worden voor hergebruik en apparatuur die opnieuw gebruikt wordt zonder afval te zijn. Als er een afzonderlijk streefcijfer inzake voorbereiding voor hergebruik wordt ingevoerd, bestaat bovendien het gevaar dat producenten van EEA in ongelijke mate bijdragen aan het bereiken van het streefcijfer aangezien de vraag naar tweedehandsproducten niet identiek is voor alle categorieën EEA en ze in bepaalde gevallen zelfs verschillend is voor verschillende merken van hetzelfde type apparatuur. Hoewel het risico van een ongelijke bijdrage ook nog bestaat bij een gecombineerd streefcijfer, biedt dit een veel grotere flexibiliteit om de verschillen in de vraag naar tweedehandsproducten tussen de categorieën EEA te compenseren.

De studie bevestigde dus dat er door het vaststellen van een afzonderlijk streefcijfer inzake voorbereiding voor hergebruik aanvullende verplichtingen zullen ontstaan voor de marktdeelnemers en de lidstaten (bv. rapportering, toezicht), evenals een aanzienlijke toename van de administratieve lasten. Met het gecombineerde streefcijfer voor hergebruik en recycling dat sinds 2015 van toepassing is (bijlage V, delen 2 en 3) kunnen lidstaten dit cijfer bereiken door zowel recycling als voorbereiding voor hergebruik te bevorderen. Lidstaten die nationale streefcijfers inzake voorbereiding voor hergebruik van AEEA vaststellen, zullen echter meer geneigd zijn actief praktijken te bevorderen om de voorbereiding voor hergebruik aan te moedigen, zoals personeel van hergebruikcentra toegang te verlenen tot AEEA, zoals bepaald in artikel 6, lid 2, van de richtlijn. Dit levert voor AEEA positievere resultaten op in het licht van de afvalhiërarchie van de EU.

3.3. Conclusie

De Commissie concludeert aan de hand van de belangrijkste bevindingen van de beoordeling dat het in dit stadium niet wenselijk is om in de AEEA-richtlijn afzonderlijke streefcijfers vast te stellen voor AEEA die moet worden voorbereid voor hergebruik. De Commissie zal echter de uitwisseling van informatie tussen lidstaten bevorderen om goede praktijken op te sporen in lidstaten waar streefcijfers inzake voorbereiding voor hergebruik van AEEA op nationaal of regionaal niveau werden vastgesteld, of in het kader van regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

4. HERZIENING VAN DE IN ARTIKEL 11, LID 2, VAN RICHTLIJN 2012/19/EU BETREFFENDE AEEA BESCHREVEN METHODE VOOR DE BEREKENING VAN HET BEHALEN VAN DE STREEFCIJFERS INZAKE NUTTIGE TOEPASSING

4.1. Doelstelling

Volgens artikel 11, lid 2, van de AEEA-richtlijn moet het behalen van de streefcijfers inzake nuttige toepassing worden berekend door het gewicht van de AEEA die de inrichting voor nuttige toepassing of voor recycling/voorbereiding voor hergebruik binnenkomt (op input gebaseerde aanpak) te delen door het gewicht van alle gescheiden ingezamelde AEEA voor elke categorie, uitgedrukt als percentage.

Bij het opnieuw beoordelen van deze berekeningsmethode werd onderzocht of het in de praktijk haalbaar is streefcijfers vast te stellen op basis van de producten en materialen die voortkomen uit de processen voor nuttige toepassing, recycling en voorbereiding voor hergebruik (op output gebaseerde aanpak).

4.2. Beoordeling van de herziening van de methode voor de berekening het behalen van de streefcijfers inzake nuttige toepassing

In de studie werden eerst de beschikbare outputgerelateerde gegevens uit verschillende bronnen op het niveau van de lidstaten[6] geanalyseerd, met inbegrip van overleg met de belanghebbenden. De conclusie was dat er op het niveau van de lidstaten bijna geen gegevens beschikbaar zijn over materialen afkomstig van de nuttige toepassing, recycling en voorbereiding voor hergebruik ("outputgerelateerde fracties" of ook wel "materiaalfracties" genoemd) en dat er slechts een beperkte databank bestaat, in het bijzonder waar regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid gebruik maken van rapporteringshulpmiddelen die op basis van bijzondere technische specificaties werden ontwikkeld[7]. Op basis hiervan werd er geconcludeerd dat de meest veelbelovende aanpak om op output gerelateerde gegevens te verzamelen, erin bestaat dat de lidstaten de voorschriften van artikel 11, lid 4, van de AEEA-richtlijn blijven toepassen om ervoor te zorgen dat producenten of derden die in hun naam handelen, registers bijhouden van outputgerelateerde gegevens en het gebruik van hulpmiddelen voor de harmonisering van die registers bevorderen.

Wat betreft de milieuvoordelen die aan de invoering van op output gebaseerde streefcijfers inzake nuttige toepassing verbonden zijn, werd er in de studie benadrukt dat dit een aansporing kan zijn om via technische verbeteringen doeltreffender te recyclen. Aangezien waardevolle materialen, die in aanzienlijke hoeveelheden aanwezig zijn in AEEA, al bijna volledig gerecycled worden wegens hun economische waarde, zullen totale op output gebaseerde streefcijfers misschien slechts een beperkte invloed hebben op de werkelijke recyclingpraktijken. De studie concludeerde ook dat op output (of materiaal) gebaseerde streefcijfers het monitoren van de sanering van AEEA niet aanzienlijk zullen beïnvloeden aangezien dit normaal gezien in een vroeg stadium van het recyclingproces gebeurt, bij wijze van voorbehandeling. Daarom zou er vanuit milieuoogpunt door de lidstaten voorrang moeten worden gegeven aan het handhaven van een selectieve behandeling, waaronder sanering, zoals al bepaald in artikel 8 en bijlage VII van de AEEA-richtlijn. Al bij al hebben een strikte toepassing, handhaving en monitoring van de AEEA-inzamelingspercentages een sterke

[6] Gegevens van EUROSTAT, uitvoeringsverslagen van de lidstaten voor de kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98/EG en AEEA-richtlijn, overleg met de nationale autoriteiten.

[7] Technische specificaties WEEELABEX en Europese norm EN 50625-1 betreffende Inzameling, logistiek & verwerkingseisen voor afgedankte elektrische en elektronische apparatuur – Deel 1 en TS 50625-3-1 – Deel 3-1.

impact op de werkelijke recycling/nuttige toepassing aangezien er werd aangetoond dat er van de AEEA die de inzamelingssystemen binnenkomt meestal hoge percentages gewicht nuttig toegepast/gerecycled worden.

In het Actieplan voor de circulaire economie heeft de Commissie zich tot doel gesteld de ontwikkeling van Europese normen voor materiaalefficiënte recycling van AEEA en van afgedankte batterijen en andere relevante complexe afgedankte gebruiksgoederen te bevorderen om de recycling van kritieke grondstoffen te verhogen. Dit wordt als een pragmatischere benadering beschouwd dan het vaststellen van bindende op output gebaseerde recyclingpercentages.

4.3. Conclusie

De Commissie concludeert aan de hand van de uitgevoerde beoordeling dat er geen allesoverheersende reden is om de op input gebaseerde methode voor de berekening van het behalen van de streefcijfers inzake nuttige toepassing te vervangen door het vaststellen van streefcijfers op basis van producten en materialen die het resultaat zijn van de processen voor nuttige toepassing, recycling en voorbereiding voor hergebruik (op output gebaseerde benadering).