

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 170

Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en
Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 jul 2021

Op het vlak van circulaire economie vervult Nederland de afgelopen jaren een pioniersrol. Nederland was een van de eerste landen die van de transitie naar een circulaire economie een speerpunt maakte, en ook de aanpak is uniek. Door gebruik te maken van de positieve energie en denkkraft van een brede coalitie aan samenwerkingspartners in het kader van het Grondstoffenakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 46) is het nodige in gang gezet. Bovendien is Nederland het eerste land dat met een brede Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) is gekomen. Het belang van de circulaire economie is inmiddels breed erkend en gedragen in de samenleving. De algemene doelstellingen voor 2030 (halvering van het gebruik van primaire abiotische grondstoffen) en 2050 (Nederland volledig circulair) hebben daar zeker aan bijgedragen. Er is een basis gelegd en structuur aangebracht in het begin van deze transitie.

De transitie naar een circulaire economie is tot een kantelpunt gebracht, blijkt ook uit de ICER; het is nu zaak verder te versnellen en op te schalen om de negatieve grondstoffentrends te keren en de transitie naar een circulaire economie te realiseren. Deze fase vraagt om concretere doelen die meer richting geven. Daarom is sinds het najaar van 2020 met betrokken partners gewerkt aan uitwerking en concretisering van de algemene doelen met de bijbehorende effecten. In dit kader bied ik u de policy brief aan van PBL¹ 'Mogelijke doelen voor een Circulaire Economie', conform mijn eerdere toezeggingen.² In deze policy brief schetst PBL een richtinggevend kader voor de uitwerking en concretisering van de algemene doelen en geeft het inzicht in de grondstofstromen waarmee de meeste impact is te maken. Specifiek met het oog op de concretisering van doelen voor CO₂-reductie bied ik u ook het recente onderzoek aan van TNO en Ecorys over de potentiële bijdrage die de circulaire economie zou kunnen leveren aan de klimaatopgave³. Tot slot heeft uw Kamer mij tijdens het commissiedebat circulaire economie op 27 mei jl. (Kamerstuk 32 852, nr. 158) gevraagd om inzicht te geven in de mogelijke maatregelen om verder te werken aan de transitie naar een circulaire economie. Met deze brief doe ik tevens die toezegging gestand.

Effecten van circulaire economie

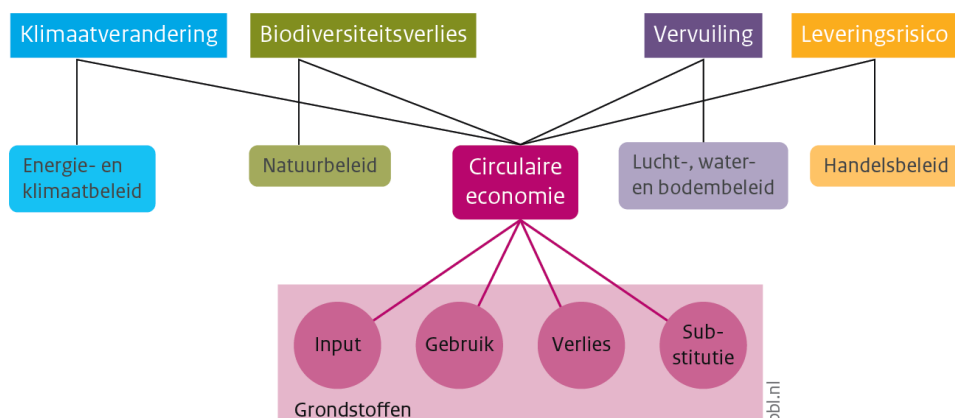
¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 32 852, nr. 150.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Zoals de policy brief van PBL laat zien, levert de transitie naar een circulaire economie een belangrijke bijdrage aan vier grote maatschappelijke opgaven. De bijdrage aan de klimaatopgave is het meest concreet uitgewerkt. Uit studies⁴ blijkt dat zonder een circulaire economie deze opgave niet te realiseren is. Daarnaast draagt een circulaire economie bij aan het behoud en de verbetering van de biodiversiteit, het tegengaan van milieuvervuiling (bodem, lucht en water) en het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en materialen. Deze vraagstukken worden in de toekomst alleen nog maar groter bij een groeiende wereldbevolking met toenemende welvaart.

Positionering circulaire economie ten opzichte van maatschappelijke opgaves en andere beleidsthema's



Bron: PBL

Bij de transitie naar een circulaire economie gaat het om het zo efficiënt mogelijk inzetten van grondstoffen en het sluiten van kringlopen. Veel van de natuur- en milieuproblemen zijn in de kern namelijk te herleiden tot een verspillende omgang met grondstoffen. Om de beoogde effecten op de vier maatschappelijke opgaven te realiseren benoemt PBL daarom voor de circulaire economie vier knoppen waar aan gedraaid kan worden:

1. Input: minder grondstoffen gebruiken door af te zien van producten, deze te delen of efficiënter te maken.
2. Gebruik: langer en intensiever gebruik door hergebruik en reparatie, wat de vraag naar nieuwe grondstoffen vertraagt.
3. Verlies: sluiten van de kringloop door recycling van materialen en het tegengaan van verlies.

⁴ Zie hiervoor studies van de Ellen McArthur Foundation en de European Environment Agency:

<https://emf.thirdlight.com/link/dcjanpohgkd-oblthh/@/preview/5>

<https://www.eea.europa.eu/themes/climate/cutting-greenhouse-gas-emissions-through/cutting-greenhouse-gas-emissions-through>

4. Substitutie: eindige grondstoffen vervangen door hernieuwbare grondstoffen of alternatieve primaire grondstoffen met minder milieudruk.

Het is belangrijk om de voortgang van de transitie naar een circulaire economie te volgen via monitoring, en die monitoring zowel te richten op de effecten die worden beoogd met een circulaire economie als op het circulaire instrument zelf en de effectiviteit ervan. Bovendien zal de transitie naar een circulaire economie naast de effecten die samenhangen met de bovengenoemde vier maatschappelijke opgaven, ook andere belangrijke effecten hebben. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van circulaire vaardigheden en verschuivingen inzake werkgelegenheid. Ook deze effecten worden gemonitord in het kader van de transitie, zodat zo nodig tijdig flankerend beleid kan worden ontwikkeld. Zo ontstaat een steeds robuuster, samenhangend netwerk van effectdoelen en circulariteitsdoelen.

Bijdrage aan de klimaatopgave

Specifiek voor de concretisering van de bijdrage die circulaire economie kan leveren aan de klimaatopgave, heb ik recent een onderzoek laten uitvoeren door TNO en Ecorys. Deze studie concludeert dat mogelijke circulaire maatregelen naar schatting 7,2 Mton CO₂-eq reductie kunnen realiseren, in aanvulling op het huidige nationale klimaatbeleid waarmee mogelijk al 2 Mton CO₂-eq reductie wordt bereikt ten gevolge van de transitie naar een circulaire economie. De totale potentie van doorgerekende circulaire maatregelen bedraagt dus naar schatting 9,2 Mton CO₂-eq reductie in Nederland.⁵ Daarnaast is er door het circulaire economiebeleid in Nederland een effect op ketenemissies in het buitenland. Het onderzoek geeft een goed inzicht in de potentie van circulair werken ten aanzien van CO₂-eq reductie. Dit kan behulpzaam zijn bij de verdere concretisering van doelen op dit vlak.

Focus op productgroepen

De halveringsdoelstelling voor 2030 zet in op het terugdringen van de hoeveelheid gebruikte grondstoffen. PBL laat zien dat het daarbij vooral belangrijk is om te kijken naar die grondstofstromen met het meeste effect op klimaat, biodiversiteit, vervuiling en leveringszekerheid. De grondstofstromen met de grootste omvang blijken niet per se de grondstofstromen met de grootste milieu-impact. Door te focussen op die grondstofstromen met de meeste impact zijn ook kritieke materialen en bijbehorende leveringsrisico's in beeld. De halveringsdoelstelling zoals deze nu geformuleerd is, leent zich volgens PBL met name als richtinggevend doel, maar is ongeschikt om als afrekenbaar doel op te sturen.

Als pionier kan Nederland niet terugvallen op ervaringen in andere landen met het concretiseren van doelen en het uitwerken van een monitoringssysteem ten aanzien van circulaire economie.

PBL geeft aan dat de effecten van grondstoffengebruik het meest effectief kunnen worden aangepakt op het niveau van productgroepen. Door naar een productgroep te kijken in plaats van naar een grondstof of materiaal is het mogelijk om zicht te

⁵ Hierbij moet rekening gehouden worden met een onzekerheidsmarge van 1 Mton. Het gaat bovendien om een theoretisch potentieel. De daadwerkelijk te realiseren reductie wordt duidelijk zodra er concrete, door te rekenen beleidsmaatregelen aan gekoppeld worden.

krijgen en te sturen op het grondstoffengebruik en de milieueffecten over de gehele levensduur, in de gehele productieketen. Effectdoelen voor productgroepen bieden bovendien vaak beter handelingsperspectief voor in de keten betrokken partijen om het grondstoffengebruik aan te passen of de milieu-impacts te verminderen.

Bij de verdere doorontwikkeling van de doelenset en de monitoring door PBL zal ik de huidige halveringsdoelstelling daarom als richtinggevend beschouwen en concretiseren voor specifieke productgroepen die het meeste impact hebben. Op korte termijn zal ik daarom, in nader overleg met de betrokken departementen en de transitieteams, inventariseren welke productgroepen het meest relevant zijn voor de na te streven effecten. Voor deze productgroepen zullen de verantwoordelijke departementen tezamen met het desbetreffende transitieteam specifieke uitvoeringsplannen opstellen met voorstellen voor maatregelen en activiteiten, en daarbij ook de benodigde financiële middelen in beeld brengen. Deze plannen worden vervolgens getoetst door PBL en voorzien van een reflectie of expertoordeel, zodat een onderbouwde inschatting gemaakt kan worden welke effecten (kwalitatief en waar mogelijk kwantitatief) hiermee gerealiseerd kunnen worden. De besluitvorming hierover is aan het nieuwe kabinet.

Overzicht maatregelen

Uw Kamer heeft mij tijdens het commissiedebat circulaire economie op 27 mei jl. gevraagd om inzicht te geven in de mogelijke maatregelen om verder te kunnen werken aan de transitie naar een circulaire economie⁶. In de tabel in de bijlage vindt u een overzicht van de mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden. Deze maatregelen komen voort uit de BMH 11 'Naar een economie zonder afval' (Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4), en het rapport 'Bestemming Parijs' (BP)(Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 664). Een mix van meer richtinggevende maatregelen – zoals het stellen van normen en standaarden, het beprijzen van milieuschade en externe effecten en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid – en stimulerende maatregelen op het gebied van kennisontwikkeling, innovatie en opschaling, lijkt het meest krachtig.

Dit overzicht met mogelijke maatregelen kan worden gebruikt bij de nadere uitwerking van de productgroepen in concrete uitvoeringsplannen gericht op de na te streven effecten. Het nieuwe kabinet zal uiteindelijk moeten besluiten welke maatregelen en activiteiten met bijbehorende financiële middelen worden ingezet.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven - Van der Meer

⁶ Toezegging: de Kamer ontvangt voor de zomer de stand van zaken en het overzicht van de punten uit het rapport Brede maatschappelijke heroverwegingen.

Bijlage 1: Overzicht van mogelijke maatregelen

Knelpunt	Oplossingsrichting (inclusief bron)	
Economische knelpunten Waaronder: milieuschade niet meegenomen in prijzen, goedkope primaire grondstoffen, recyclen duurder dan verbranden, gebrek aan (risico)financiering en een beperkte marktvraag	1. Beprijzen van milieuschade	
	Fase	Mogelijke opties
	Winning	a. EU importbelasting op zeer milieuvervuilende grondstoffen en producten, eventueel kritieke grondstoffen in combinatie met een verlichting van de belasting op arbeid (bron: BMH)
	Productie	b. Afschaffen vrijstelling energiebelasting voor gebruik energiedragers als grondstof ('feedstockheffing') (bron: BMH, BP)
		c. Belasting op luchtvervuilende emissies SOx, NOx en fijnstof (bron: BMH)
	Productie /gebruik	d. Nationale heffing op nieuw/virgin plastics (en/of plastic met een te klein percentage recycalaat) (bron: Kamerstuk 35 572, nr. 90)
	Gebruik	e. Aanschafbelasting, gedifferentieerde verwijderingsbijdrage of statiegeld op producten zoals laptops en smartphones waar schaarse materialen in gebruikt worden (bron: BMH).
	Afvalverwerking	f. Geleidelijk verhogen en differentiëren afvalstoffenbelasting (bron: BMH).
	2. Stimuleren uitrol van milieuvriendelijke technieken	
	a. Structureel verhogen budget MIA- & Vamil-regeling met totaal € 30 mln (bron: BMH, BP) b. Ophoging investeringsaftrek in de MIA van 36% naar 45% (uitbreiding van 3 naar 4 categorieën) (bron: BMH, BP). c. Verwijderen budgettaire schotten tussen MIA\Vamil (bron: BP).	
	3. Prikkels om van afvalverbranding naar recycling te gaan	
	a. (Maximaal) inzetten van maatregelen om verbranding van recyclebare materialen te voorkomen. Deze maatregelen worden momenteel verkend aan de hand van het Royal HaskoningDHV rapport (bron: Kamerstukken 29 696 en 30 872, nr. 17), waarbij een verbod op verbranding van recyclebaar afval (bron: BMH) nadrukkelijk als sluitstuk in beeld is. b. Stimulering investeringen in mechanische en chemisch recycling t.a.v. infrastructuur, demonstratie en opschaling, toepassing in nieuwe producten & materialen e.d. (bron: BMH, BP). Verplicht percentage recycalaat (en biobased) in bouwmaterialen en kunststoffen (bron: BP).	

	4. Bevorderen betere mono-stromen voor hoogwaardige recycling a. Stapsgewijs aanscherpen normen die de overheid stelt aan producenten van verpakkingen of producten qua recycling (bron: BMH). b. Stimuleren eenduidigheid van afvalscheiding voor burgers en beter traceerbaar maken van afval/materiaalstromen via databeheer en blockchaintechnologie (bron: BMH). c. Verplichting tot implementeren afvalscheiding op kantoren, bij winkels en dienstverlening (KWD-sector) en in de openbare ruimte (gemeenten) (bron: BMH).
	5. Bevorderen hoogwaardige inzet biograndstoffen en recycalaat a. Europeesrechtelijke verplichting om recycalaat toe te passen. Aankondiging in het Europese Actieprogramma Circulaire Economie (bron: Circular Economy Action Plan). b. Uitvoeren en ondersteunen van de acties vanuit het duurzaamheidskader biograndstoffen, met name op het gebied van instrumentarium (bron: BP). c. Normering recycalaat en biobased in kunststoffen en bouwmaterialen voor rijksinkoopbeleid (bron: BP). d. Bijmengverplichting en investeringsprogramma duurzaam gas (bron: BP) e. Verhoging nationale productie biograndstoffen (vitale en meer bomen) (bron: BP).
	6. Vraag stimuleren door maatschappelijk verantwoord inkopen a. Versterken ondersteuning van inkopers en opdrachtgevers door het expertisecentrum PIANOo en beschikbaar stellen van een pool van organisatieverandering experts en ketenregisseurs aan overheden (bron: BMH). b. Uitbreiding bestuurlijke afspraken in convenant over concrete en meetbare circulaire impact met inkoop in de meest kansrijke sectoren, zoals bouw, transport, ICT, textiel en kantoormeubilair (bron: BMH). c. Versnelling uitbreiding van de MVI-criteria met circulaire richtlijnen (bron: BMH, BP).

	7. Aanjagen financiering en circulaire verdienmodellen a. Opzetten van een medefinancieringsfonds voor CE, in samenwerking met InvestNL en de EIB (bron: BMH). b. Voortzetten en verbreden van het Versnellingshuis (bron: BMH) c. Opschalen van de subsidieregeling Circulaire ketenprojecten (bron: BP) <u>Uitbreiden bestaande regelingen:</u> d. Groenregeling voor CE met ophoging budget met mogelijkheid tot (gedeeltelijke) verliescompensatie (bron: BMH) e. Specifieke tender in de 'seed capital regeling' van RVO (bron: BMH) f. Voortzetten DEI+ CE (bron: BMH) g. Bestaande regelingen ombouwen naar CE-ondersteunende maatregelen zoals cohesiefondsen (bron: BMH).
Knelpunten rond kennis en innovatie Waaronder: te trage kennis- ontwikkeling, kennisverspreiding en praktische toepassing van innovatie	8. Kennis en innovatie stimuleren door meer langdurige programma's a. Een subsidieprogramma voor (wetenschappelijke) vraagstukken gericht op de ontwikkeling van een circulair economisch systeem (dit betreft niet alleen technische, maar ook generieke, juridisch en bestuurskundige, psychologische, sociaal- en financieel-economische vraagstukken) (bron: BMH, BP). b. Een programmatische, meerjarige innovatieaanpak rond de transitieagenda's, inclusief samenwerking met onderwijsinstellingen. Binnen deze aanpak kunnen meer proeftuinen opgestart worden waarbinnen geëxperimenteerd kan worden en regelvrije ruimte is, en waarbij op grote schaal samengewerkt kan worden tussen bedrijven, overheden, wetenschap en ook onderwijsinstellingen (bron: BMH, BP). c. Opzetten van een 'pre-seed fonds' waar men onderzoek en ontwikkeling uit kan financieren (dit kan ook door bestaande regelingen uit te breiden) / bestaand innovatie-instrumentarium versterken en intensiveren (bron: BMH, BP). d. Impuls op aansluiting van het onderwijs op de vaardigheden en kennis die benodigd zijn voor een CE (bron: BMH). e. Subsidie voor toepassings- en praktijkgericht onderzoek naar CE gericht op samenwerking van beroepsonderwijsinstellingen en bedrijven, bijv. door de KIEM-regeling hbo (lectoraten) uit te breiden en KIEM-regeling mbo(practoraten) op te zetten (bron: BMH).

Institutionele knelpunten Waaronder: Economische systeem ingericht volgens eisen van lineaire economie, korte termijnper-spectief van producenten, belemmeringen in (internationale) wet- en regelgeving, en beperkingen in internationale handel	9. Boekhouding en financiële verslaglegging aanpassen naar brede welvaart a. Programma met accountancy en financiële sector dat toewerkt naar andere financiële spelregels (bron: BMH). b. Voorschrijven dat in jaarverslagen in de publieke en private sector meer verplichtingen worden opgenomen over verifieerbare niet-financiële informatie (bron: BMH). c. Incorporeren van brede welvaartsprincipes in jaarstukken en meenemen hiervan in de besluitvorming over inkoop door de rijksoverheid en mede (semi-)publieke organisaties (bron: BMH). d. Invoeren van een brede welvaartstoets op diverse overheidsregelingen en voorstellen (bron: BMH). e. Invoeren van true-pricing aan de voorkant. Hiermee wordt bedoeld dat bij bijvoorbeeld inkoop of investeringen niet alleen de kosten op de markt, maar ook de maatschappelijke kosten een rol spelen in de besluitvorming (bron: BMH). 10. Producenten meer en langer verantwoordelijk maken voor hun producten a. Verplichten tot langere garantieperioden naar gelang de redelijkerwijs te verwachten levensduur van producten, en waarbij de bewijslast wordt omgekeerd (bron: BMH). b. Versterken van huidige UPV-systemen voor batterijen, verpakkingen en elektronische apparatuur door preventiedoelen te stellen, inzameldoelen te verscherpen en recycledoelen te verhogen en te specificeren naar type materialen (bron: BMH). c. Meer productgroepen onder UPV brengen (bron: BMH). 11. Bevorderen van circulair ontwerp a. Uitvoering van het EU-productenbeleid met voorstellen tav ontwerpeisen, repareerbaarheid, levensduur, recycled content enz. Deze voorstellen worden eind 2021 verwacht. (bron: Circular Economy Action Plan) b. (Onderzoek naar) het ontwikkelen van keurmerken voor circulaire dan wel repareerbare producten (bron: BMH). c. Uitbreiding CIRCO-tracks (bron: BMH) d. Dialoog rond bepaalde productgroepen om circulair ontwerp van de producten en diensten te stimuleren, bijv. via convenanten (bron: BMH). e. Tariefdifferentiatie in UPV-systemen verder ontwikkelen voor gebruik van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), repareerbaarheid etc. (bron: BMH) f. Regulering via milieuprestatie-eis aan bouwwerken (bron: BMH).
--	--

12. Internationale inzet en beleidsbeïnvloeding (bron: BMH)

Versterkte inzet op:

- In EU-verband inzetten op EU-doelen voor grondstoffenefficiëntie in 2030 en volledige circulariteit in Europa in 2050.
- Bilaterale lobby richting strategisch relevante landen waarbij o.a. beleidssamenwerking, kennisuitwisseling, een circulaire waardeketen en het promoten van Nederlandse circulaire exportproducten/kennis centraal staat, in samenwerking met o.a. Holland Circulair Hotspot.
- Agenderen van CE als de 'missing link' in het behalen van de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs.
- Inzet in multilaterale fora w.o. de Verenigde Naties en OESO om ervoor te zorgen dat internationale definities en (monitorings)standaarden t.a.v. CE breed gedragen worden, en om de effecten van de transitie van CE (internationaal) te kunnen monitoren. Daarmee kan worden bijgedragen aan bestaande internationale afspraken (SDGs en Overeenkomst van Parijs) en fora (PACE).
- Versterkte samenwerking met internationale financiële instellingen (IFI's) voor het verder ontwikkelen, financieren, en implementeren van de transitie naar een circulaire economie.
- Inzet om IMVO-convenanten te versterken.
- Bijdragen aan multilaterale fora zoals PACE die private en publieke partners samenbrengen en de transitie naar een CE versnellen.
- Lobby om CE verder te brengen op de agenda van de OESO om ervoor te zorgen dat CE een volwaardige plek krijgt binnen de verschillende comités in de OESO, waaronder de economie, landbouw, handel comité.
- Sturing op (nieuwe) afspraken omtrent internationale handel in secundaire grondstoffen, bijvoorbeeld binnen de WTO.
- Aanpassen van het mededingingsbeleid rond ketensamenwerkingen en

Maatschappelijke knelpunten Waaronder: Beperkt bewustzijn voordelen en noodzaak; status- en modegevoeligheid van spullen	13. Heldere doelen en goede monitoring (bron: BMH) a. Meer sectoren betrekken bij CE door het verder uitbreiden van de scope van de transitieagenda's, bijvoorbeeld met de logistieke sector, gezondheidszorg en een zwaardere inzet op textiel (bron: BMH). b. Stimuleren van de inzet van ketenregisseurs om mensen en informatie per sector of gebied bij elkaar te krijgen. Dit is aansluitend op de transitieagenda's. Ook voor de afvalsector zijn ketenregisseurs belangrijk (bron: BMH). c. Ontwikkel in nauwe Europese samenwerking een Europees monitorings- en meetsysteem (bron: BMH). d. Maak internationale afspraken op het gebied van monitoring, indicatoren en doelen en benchmarking (bron: BMH). e. Ondersteun de verdere ontwikkeling en uitvoering van internationale grondstofdatabases, bijv. Exiobase (bron: BMH). 14. Duurzaam handelen van de burger ondersteunen a. Stimuleren gebruiksduurverlenging (reparatie, tweedehands, delen, services afnemen i.p.v. product) (bron: BMH). b. Verlaagd btw-tarief voor reparaties verder uitbreiden. Hiervoor moet de btw-richtlijn van de EU worden aangepast (bron: BMH). c. Prikkels die verpakkingen on-the-go reduceren. Bijv. een verbod op gratis wegwerpbekers (zoals gedaan bij plastic tasjes) (bron: BMH). d. Gedragsaanpak t.a.v. aankoop, inzameling en hergebruik textiel, waaronder bijvoorbeeld een pilot om impulsaankopen te ontmoedigen (bron: BMH).
--	---