

Vergaderjaar 2020–2021

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 157

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2021

Op 21 januari jl. zond ik u de eerste Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) die op dezelfde dag door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is uitgebracht. In de bijbehorende Kamerbrief¹ schetste ik uitgebreid de context waarin de ICER is ontwikkeld en welk belang deze rapportage dient. Kortgezegd, de ICER is een belangrijk tweejaarlijks product van het monitoringsprogramma Circulaire Economie, waarover PBL als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie de regie voert. Monitoring is een belangrijk instrument om de voortgang richting de 2050 doelstelling, een circulaire economie in Nederland, in beeld te brengen. Hoewel op monitoringsgebied nog veel zaken moeten worden onderzocht en ontwikkeld en de kennis over circulaire economie nog in opbouw is, zet de ICER een grote stap met het inzichtelijk maken waar Nederland staat in de transitie naar een Circulaire Economie.

In deze brief geef ik mede namens de ministers van Economische Zaken en Klimaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een reactie op de hoofdboodschappen en aanbevelingen van de ICER.

Hoofdboodschappen en aanbevelingen ICER

PBL constateert dat de rijksoverheid een basis heeft gelegd en structuur heeft aangebracht om samen met de betrokken maatschappelijke partijen en regionale overheden vervolgstappen te zetten. Volgens PBL heeft het nationale circulaire economiebeleid tot nu toe vooral ingezet op het bij elkaar brengen van partijen en het initiëren en ondersteunen van circulaire activiteiten en vrijwillige afspraken. Mobiliseren van partijen en faciliteren van kennis past volgens PBL bij de startfase van beleid.

¹ Kamerstuk 32 852, nr. 138

De ICER laat ook zien dat verscheidene grondstoffentrends, en de daaraan verbonden effecten, nog niet de goede kant op gaan. Zo is de grondstofefficiëntie weliswaar toegenomen, maar heeft dit nog niet geleid tot een sterke vermindering van het gebruik van grondstoffen. De leveringsrisico's voor de Nederlandse (en Europese) economie zijn bovendien toegenomen, in het bijzonder voor sommige kritieke grondstoffen². Nederland behoort weliswaar tot de koplopers in Europa op het gebied van afvalrecycling en voldoet aan de meeste Europese afvaldoelen, maar toch concludeert PBL dat zes van de zeven overkoepelende nationale afvaldoelen echter niet worden gehaald.

Om vervolgstappen te zetten naar een circulaire economie in Nederland is het Europees circulaire-economiebeleid van groot belang. Onder meer het stellen van eisen aan het grondstoffengebruik in het productontwerp vraagt volgens PBL bij uitstek om een Europese aanpak. Daarnaast is Europees beleid van belang voor het creëren van een gelijk speelveld voor bedrijven. Nederland heeft daar meer dan gemiddeld baat bij, vanwege de zeer open economie en ons ambitieuze (inter)nationale beleid ten aanzien van circulaire economie.

De ICER laat zien dat de circulaire economie relevant is voor meerdere maatschappelijke opgaven zoals het tegengaan van klimaatverandering, het verlies van biodiversiteit door onder andere stikstofdeposities en plasticsoep in oceanen, en het verminderen van leveringsrisico's.

PBL concludeert dat de transitie naar een circulaire economie in Nederland nog in een startfase verkeert. Hoewel er op onderdelen groei zichtbaar is, kan niet worden geconcludeerd dat de transitie naar een circulaire economie zich in alle geledingen van de samenlevingen verspreidt en/of substantieel versnelt. Het aantal bedrijven dat zich bijvoorbeeld richt op circulaire activiteiten neemt toe, maar de Nederlandse economie als geheel functioneert nog vooral lineair. PBL stelt dat er meer aandacht nodig is voor sociaaleconomische vernieuwing door nieuwe circulaire businessmodellen, deelplatformen en ander consumptiegedrag in combinatie met de ombouw en uitfasering van het bestaande systeem. De overgang naar een volgende fase en intensivering van beleid zijn nu van belang om de omslag te maken en de ambitie voor 2050 te bereiken. Het circulaire economie beleid gaat over verschillende productieketens, sectoren en ruimtelijke schaalniveaus heen. PBL vindt dit niet een zaak van één ministerie, maar stelt dat dit een kabinetsbrede aanpak vergt waarin ieder ministerie een eigen rol en taak heeft in een samenhangend geheel.

Naast de hoofdboodschappen bevat de ICER een vijftal aanbevelingen voor intensivering van beleid:

1. Zorg ervoor dat milieuschade in de prijzen van producten en diensten is verrekend en dat wet- en regelgeving circulaire initiatieven niet langer op achterstand zetten ten opzichte van (gevestigde) lineaire praktijken.
2. Maak in het circulaire economiebeleid meer gebruik van «drang en dwang», zoals heffingen en regulering, inclusief normstelling.
3. Verhoog stapsgewijs de circulariteitseisen bij inkoop en aanbesteding door de overheid, alsook die in het kader van de producentenverantwoordelijkheid.

² Kritieke grondstoffen zijn zo genoemd, omdat er een relatief groot risico is dat de levering stopt en omdat ze van groot economisch belang zijn. In Nederland zijn er met name voor de maakindustrie leveringsrisico's omdat hierin veel bedrijven afhankelijk zijn van zeldzame aardmetalen, kobalt, wolfram, tantaal, tin en indium (ICER, blz. 14).

4. Ontwikkel een uitgewerkte en door bedrijven en maatschappelijke organisaties breed gedragen visie op de circulaire economie, en werk deze uit in concrete doelen. Deze doelen kunnen per transitiethema, keten of productgroep verschillen, wat vraagt om een gedifferentieerde aanpak.
5. Zorg voor een heldere rolverdeling tussen de verschillende partijen die bij de uitvoering van het circulaire economiebeleid zijn betrokken.

Aanbevelingen Reflectiegroep en Versnellingshuis

Begin dit jaar zijn, naast de ICER³, ook een brief met aanbevelingen van de Reflectiegroep Circulaire Economie onder leiding van de SER-voorzitter⁴ en de Rode Draden 2021 van het Versnellingshuis Nederland Circulair! verschenen⁵. Aangezien de hierin genoemde aanbevelingen veel raakvlakken hebben met de aanbevelingen uit de ICER, wordt hierop ook ingegaan in deze kamerbrief. De aanbevelingen van de Reflectiegroep Circulaire Economie en Versnellingshuis Nederland Circulair! zijn in de tabel hieronder opgenomen.

Aanbevelingen

Reflectie- groep Circulaire Economie (o.l.v. voorzitter SER) in brief	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overheid geef sturing en stel kaders...: de rijksoverheid en medeoverheden stellen de kaders, bepalen de doelen en geven hiermee richting aan de invulling en uitvoering van de volgende fase. Overheden hebben de instrumenten in handen om prikkels te geven om de doelen te realiseren. 2. ...en kies daarbij voor netwerksturing: voor effectieve uitvoering is nodig dat doelen worden bereikt in samenwerking met de belangrijkste stakeholders, die medeverantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering van de transitieopgaven. De Reflectiegroep komt tot zeven randvoorwaarden voor een goede governance. 3. Instrumenteer de circulaire economie om de doelen te realiseren: richt normen, belastingen, subsidies en overheidsinkopen zodanig in dat ze effectief en coherent bijdragen aan een versnelling van de transitie naar een circulaire economie door koplopers te belonen en achterblijvers te activeren. 4. Maak de doelstellingen specifiek en concreet: voor een volgende fase in de transitie is het noodzakelijk de globale nationale doelstellingen te operationaliseren. Dit vraagt meerdere, specifiekere en concretere (tussen)doelen. 5. Communiqueer met aansprekende en afrekenbare indicatoren: voor het publieke debat en met het oog op versnelling is het nodig om met enkele aansprekende kernindicatoren de voortgang te kunnen uitleggen en monitoren aan een brede groep betrokkenen.
Rode Draden 2021 van het Versnellings- huis Nederland Circulair!	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zonder afzetmarkt geen circulaire bedrijven: de afzetmarkt ontwikkelt zich niet voldoende door een gebrek aan <i>launching customers</i> en organisaties die circulair inkopen. De markt mist daarbij de juiste spelregels: zonder het berekenen van werkelijke kosten komen circulaire bedrijfsmodellen niet van de grond. 2. Voor de massa ontbeert de transitie legitimiteit: de circulaire transitie uit zich nog niet in een duidelijk pad naar 2030 en 2050. Ook blijft veel bestaand, lineair beleid intact. De ontwikkeling van nieuwe normen verloopt traag. Circulariteit is nu nog vrijblijvend. 3. Inspanningen vragen meer coördinatie: zo is circulair inkopen ook een manier om richting te geven. Het ontwikkelen van normen helpt vraag en aanbod van secundaire grondstoffen beter bij elkaar te brengen. Deze dwarsverbanden wijzen op het belang van coördinatie (niet sturing) in het brede en rijke palet aan inspanningen. Verbinden van relevante partijen, het continu faciliteren van communicatie, en het terugkoppelen van ondernomen acties.

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 138

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 138

⁵ De Rode Draden zijn te vinden op <https://versnellingshuisce.nl/wp-content/uploads/2021/01/Rode-Draden-2021-Notitie-Compleet.pdf> Het Versnellingshuis Nederland Circulair! Heeft de Rode Draden beschreven op basis van vragen die zij kregen van ruim 500 bedrijven.

Wat doet het kabinet met de aanbevelingen?

Het kabinet herkent de aanbevelingen van PBL, Reflectiegroep Circulaire Economie en de ondernemers en partners van het Versnellingshuis Nederland Circulair! (verder aangeduid als PBL, Reflectiegroep en Versnellingshuis).

Zowel door PBL als de Reflectiegroep wordt ingegaan op de beleidsinzet van de afgelopen jaren. Ik deel de conclusie van PBL dat de rijksoverheid met eerder benoemde stappen een basis heeft gelegd en structuur heeft aangebracht om samen met de betrokken maatschappelijke partijen en regionale overheden toe te werken naar een circulaire economie. Daarmee is de transitie naar een circulaire economie tot een kantelpunt gebracht en is het nu zaak verder te versnellen en op te schalen.

In de afgelopen jaren is een volwaardige beleidscyclus voor circulaire economie opgezet. Er is een interdepartementale en maatschappelijke overlegstructuur aangebracht, een monitoringsprogramma opgezet en het Versnellingshuis is opgericht. Met maatschappelijke partijen werken we gezamenlijk aan het actualiseren en uitvoeren van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie, waarin vijf transitieagenda's focus geven aan het beleid. Daarnaast worden op tien dwarsdoorsnijdende thema's beleidsinstrumenten ingezet en activiteiten uitgevoerd, zoals ten aanzien van producentenverantwoordelijkheid, wet- en regelgeving, circulair inkopen en kennis en innovatie. Het Uitvoeringsprogramma bevat een mix aan instrumenten om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Het is gericht op waardebehoud van materialen en producten en creatie van nieuwe circulaire producten en diensten door in te zetten op hogere circulariteitsstrategieën zoals redesign (anders denken over producten en productieprocessen), refuse (gebruik van minder materiaal of grondstoffen), reuse (hergebruik) en repair (reparatie). Doel van deze aanpak is het verschuiven van de focus van afval naar grondstoffen, waarbij wordt gewerkt aan het verlagen van de milieudruk inclusief CO₂-reductie, de toename van de leveringszekerheid en verhoging van de toegevoegde waarde.

De ICER laat onomwonden zien dat de ambitie om in 2050 een volledig circulaire economie te behalen in het huidige tempo niet is te realiseren. Het is goed te vermelden dat de meest recente actualisatie van het uitvoeringsprogramma (2020–2023⁶) niet kon worden meegenomen in de bevindingen van de ICER omdat dit kort voor de ICER is uitgekomen. Desalniettemin is er geen twijfel over dat een intensivering van de beleidsinzet nodig is en dat het tempo van de transitie omhoog moet om de doelen te behalen.

In dit verband onderschrijf ik de visie dat er een cruciale rol ligt voor de EU om de transitie naar een circulaire economie te faciliteren; in de eerste plaats in de EU-lidstaten zelf en in samenwerking tevens daarbuiten. Nederland zal een aanjagende rol blijven spelen bij de ontwikkeling van ambitieus Europees beleid. Zo heeft het kabinet bij het door de Europese Commissie gepresenteerde EU Actieplan Circulaire Economie (CEAP) gesteld het belangrijk te vinden dat de Europese Commissie de aangekondigde voorstellen en wetgeving voortvarend verwezenlijkt en dat er daadkrachtig wordt opgetreden om een circulaire economie te realiseren⁷.

Aangezien in deze kabinetsreactie op de ICER ook de aanbevelingen van de Reflectiegroep, de aanbevelingen uit de Rode Draden van het

⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 852, nr. 130

⁷ COM(2020)98 en Kamerstuk 22 112, nr. 2865 (bijbehorende BNC-fiche)

Versnellingshuis Nederland Circulair! en de eerder naar uw Kamer gestuurde Publieke Waarde Scan⁸ zijn meegenomen, is de reactie op de aanbevelingen gebundeld in vier overkoepelende clusters van onderwerpen:

- heldere doelen en verantwoordelijkheden;
- reguleren en beprijzen;
- marktontwikkeling;
- kennis en innovatie;

Met de keuze van deze vier clusters doen we recht aan de aanbevelingen die het kabinet zijn meegegeven en geven we een bredere kijk op wat noodzakelijk is om een circulaire economie te bevorderen. Voor ieder cluster geven we weer wat is aanbevolen en wat we nu oppakken.

Heldere doelen en verantwoordelijkheden

PBL, Reflectiegroep en Versnellingshuis bevelen aan een breed gedragen visie te ontwikkelen om bedrijven, decentrale overheden en maatschappelijke partners duidelijkheid te geven in welke richting de circulaire economie transitie zich moet gaan ontwikkelen en aan te geven welke concrete en meetbare doelen daarom worden nagestreefd. Bovendien doen zij de aanbeveling dat verantwoordelijkheden duidelijker worden toegewezen.

Het kabinet erkent het belang van concrete doelen en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Doelen geven richting en zijn daarmee een belangrijk sturingsinstrument voor de transitie. Tevens helpen doelen om samenhang met andere transitie-inzichten te maken. Zo is er sprake van nauwe samenhang met de klimaat- en energietransitie (circulaire economie draagt bij aan de vermindering van broeikasgassen), de (woning- en infrastructurele) bouwopgave, de omslag naar een kringlooplandbouw, (grotendeels als onderdeel van de vorige twee) de stikstofopgave, en in de context van internationale productie en handelsketens het tegengaan van biodiversiteitsverlies en milieuverontreiniging.

Voor de transitie naar een circulaire economie is samenwerking en een lerende aanpak cruciaal. Daarom heeft het kabinet in de startfase van het Rijksbrede Programma Circulaire Economie samen met een breed spectrum aan partijen (bedrijfsleven, onderwijs, wetenschap, maatschappelijke organisatie en medeoverheden) een netwerk gevormd om te werken aan een circulaire economie. In dit kader is een tweetal mobiliserende doelstellingen geformuleerd: Nederland circulair in 2050 en een halveringsdoelstelling om in 2030 te zorgen voor 50% minder gebruik van primaire abiotische grondstoffen. In de eerste fase van de transitie heeft deze aanpak goed gewerkt en heeft deze ervoor gezorgd dat veel partijen in actie zijn gekomen.

Inmiddels worden met betrokken partners de algemene doelen voor 2030 en 2050 uitgewerkt en geconcretiseerd. PBL is gevraagd om opties te geven voor een nadere concretisering van de circulariteitsdoelen en de bijbehorende effecten en inzichtelijk te maken welke grondstoffenstromen (en/of productgroepen) daarin het belangrijkste zijn. Het streven is om deze rapportage voor de zomer aan te bieden aan uw Kamer. Met dit inzicht zal in het geactualiseerde Uitvoeringsprogramma op die grondstoffenstromen (en/of productgroepen) worden ingezet die het meeste impact kunnen maken. Relevant daarbij is de inzet van een nieuw kabinet ten aanzien van de transitie naar een circulaire economie en de voortgang die in EU-verband wordt geboekt.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken 32 852 en 32 861, nr. 134

Daarnaast zal in de volgende fase een set gedifferentieerde doelen met de bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling per domein (zoals voor grondstoffenstromen, transitieagenda's, productgroepen of sectoren) worden geformuleerd. Deze set doelen zal robuust en flexibel zijn, omdat de kennis over de transitie ook nog sterk in ontwikkeling is. Dat betekent dat de doelen eens in de zoveel tijd herijkt zullen worden en wordt gezien of er nog efficiënt mee gestuurd kan worden.

Tevens wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een roadmap die het mogelijk maakt om op basis van een langetermijnvisie te bezien wanneer welke tussendoelen bereikt moeten worden en welke beleidsinterventies daarvoor nationaal en internationaal nodig zijn. De roadmap zal strategische knooppunten voor alle partners bij de transitie naar een circulaire economie inzichtelijk maken. De roadmap en de concrete doelen zullen duidelijk maken welke instrumenten, middelen en intensiveringen⁹ benodigd zijn om de doelen te halen, en op welke wijze verantwoordelijkheden belegd moeten worden. Het traject zal tevens benut worden om de relatie tussen verschillende doelen inzichtelijk te maken. Hierbij kan ook worden gekeken naar eventuele versteviging van het rijksbrede programma Circulaire Economie. Het volgende kabinet beschikt dan over de nodige informatie om tot een kosteneffectieve invulling te komen van het verdere transitiepad. Op basis daarvan kan het volgende kabinet vervolgens keuzes maken ten aanzien van beleidsintensiveringen, normering en de bijbehorende financiële middelen.

Omdat PBL aangeeft dat 6 van de 7 afvaldoelen niet gehaald worden, wil ik hier graag nog specifiek op ingaan. Voor afval gelden vele doelen, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau. Nederland voldoet aan de meeste Europese afvaldoelen, ook daar waar we nationaal de lat hoger hebben gelegd. Daarnaast hebben we nationaal vaak een hoger ambitieniveau en hebben we dat uitgesproken in doelstellingen. Deze hebben veelal geen juridisch karakter. Zij moeten vooral worden gezien als beleidsambitie. Streefdoelen die op zichzelf niet handhaafbaar of afdwingbaar zijn, maar ons wel een duidelijke richting en ambitie geven en ons op die manier scherp houden. Zo worden wij ook gevoed en voorzien van informatie over waar extra inzet nodig is. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat deze doelen onderling sterk samenhangen. Als de doelstelling voor afvalscheiden door huishoudens niet wordt gehaald dan wordt de doelstelling voor restafval ook niet gehaald. Als de doelstelling voor restafval door huishoudens en bedrijven niet wordt gehaald, wordt ook de doelstelling voor storten en verbranden niet gehaald.

Voor de komende jaren vormt verbetering van de kwaliteit van de deelstromen van afvalscheiding een speerpunt. In het Uitvoeringsprogramma CE is een pakket maatregelen opgenomen om een versnelling te realiseren zoals: bevorderen circulaire ambachtscentra, versterken producentenverantwoordelijkheid en bevorderen circulair consumentengedrag, onder meer via de Transitieagenda Consumptiegoederen. Ook de maatregelen uit de Single Use Plastics Richtlijn die per 1/7/2020 van kracht worden dragen daaraan bij. Daarnaast zijn er maatregelen gericht op het stimuleren van circulair productontwerp en circulaire producteisen.

In 2021 worden de betreffende voorschriften in het Landelijk Afvalbeheer Plan geactualiseerd en verduidelijkt en worden verbeteringen van de logistiek van bedrijfsafval bevorderd. Per 2023 wordt de UPV Verpakkingen uitgebreid tot bedrijfsafval. Ook zullen in 2021 vanuit de Europese Commissie meerdere voorstellen worden gedaan die vorm en inhoud

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 32 359, nr. 4

zullen geven aan het productbeleid, dat wil zeggen de verduurzaming van producten. Aankomende Europese wetgeving zal een bijdrage gaan leveren aan minder grondstoffengebruik zoals gebruik van recycklaat, repareerbaarheid en levensduurverlenging.

Reguleren en beprijzen

De stand van zaken die de ICER schetst en de aanbevelingen van PBL, Reflectiegroep en Versnellingshuis wijzen op het belang van het meer verplichtend maken van de instrumenten. Ook geven ze de noodzaak weer om in een gelijk speelveld te voorzien binnen de EU, zonder «free riders». Zo stelt PBL dat er meer verplichtende maatregelen vereist zijn, in de vorm van wetgevende en normerende instrumenten, beprijzen van milieuschade en uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Met dit soort verplichtende maatregelen wordt stap voor stap het economische voordeel van lineair-economische activiteiten beëindigd en investeringszekerheid gecreëerd voor investeerders, banken en ondernemers die circulair willen ondernemen.

Het kabinet onderkent de noodzaak voor het meer verplichtend maken van instrumenten en het creëren van een gelijk speelveld en heeft de afgelopen jaren een aantal stappen in die richting gezet. Zo wordt per 1 juli 2021 statiegeld ingevoerd op plastic flesjes en per 31 december 2022 op blikjes. En zijn er bijvoorbeeld maatregelen aangekondigd in de Kamerbrief over de aanpak «Van wegwerpplastics naar praktische oplossingen voor hergebruik». Ook heeft Nederland in EU-verband gepleit voor het opnemen van een verplicht aandeel gerecycled materiaal in EU-regelgeving. Productie- en waardeketens kennen een sterk grensoverschrijdend karakter en de Nederlandse economie is dan ook sterk verweven met het buitenland. Wet- en regelgeving op EU-niveau is daarom onmisbaar voor een Europees gelijk speelveld en het beter integreren van circulaire principes in het economische systeem voor een schoner en concurrerender Europa. Terecht levert het Europese Circulaire Economie Actieplan¹⁰ (CEAP), dat was aangekondigd in de EU Green Deal, hier een belangrijke bijdrage aan met initiatieven voor de hele levenscyclus van producten, van ontwerp en productie tot consumptie, reparatie, hergebruik, recycling en het terugbrengen van hulpbronnen in de economie.

In het kader van de uitvoering van het CEAP heeft de Europese Commissie voor 2021 in haar werkprogramma¹¹ al een aantal wetgevende voorstellen en andere initiatieven aangekondigd, zoals voorstellen tot versterking van het recht op reparatie en verplichte toepassing van (plastic) recycklaat in herzieningen van bestaande sectorale regelgeving (zoals verpakkingen, bouwmaterialen en autowrakken). Daarnaast biedt het initiatief voor duurzaam productbeleid inclusief de verbreding van de Ecodesign-richtlijn de mogelijkheid om verplichtingen voor recycklaat in te voeren voor producten waar sectorale regelgeving nog ontbreekt, bijvoorbeeld bij textiel en meubels. Nederland zal hierbij een actieve rol richting de EU blijven spelen. Een ambitieuze invulling van de aangekondigde initiatieven is vereist ter ondersteuning van de Nederlandse ambities. De verplichte toepassing van recycklaat heeft daarbij voor Nederland bijzondere prioriteit met het oog op het versterken van de markt voor secundaire grondstoffen. Net als de Europese Commissie hecht Nederland aan¹² het verminderen van de importafhankelijkheid van

¹⁰ COM (2020) 98

¹¹ COM (2020) 690 final

¹² COM(2020) 474 en Kamerstuk 22 112, nr. 2936 (bijbehorende BNC-fiche). EU Actieplan voor Kritieke Grondstoffen

kritieke grondstoffen door onder meer het bevorderen van circulair gebruik van grondstoffen en innovatie.

Nationale kaders kunnen, binnen de randvoorwaarden van de Europese vrije markt, ervoor zorgen dat partijen kunnen pionieren en de Europese en internationale processen met nationale ervaring ondersteunen. Zo zal worden gezien hoe een CE-wet kan bijdragen aan de transitie naar een circulaire economie en hoe de acties die uit het CEAP voortvloeien wettelijk kunnen worden ondersteund. Een CE-wet, gestoeld op de wettelijke kaders van de Wet milieubeheer, kan bijdragen aan de totstandkoming van een duidelijk en bestendig kader voor de transitie naar een circulaire economie.

Een andere belangrijke ontwikkeling is bijvoorbeeld de opvolging van het huidige Landelijk afvalbeheerplan (LAP3 – looptijd tot en met 2023) door een Circulair Materialenplan¹³ (CMP1). Momenteel is het LAP verankerd in de Wm. De ontwikkeling van het CMP en de verkenning naar de modernisering van de Wm zijn dan ook met elkaar verbonden. Met de komst van het CMP wordt de reikwijdte van het huidige LAP uitgebreid, met meer sturing op de hogere treden van de afvalhiërarchie die van belang zijn voor CE, zoals hergebruik en preventie. Daarnaast krijgt het CMP een steviger juridische basis, zonder flexibiliteit te verliezen, zodat het vaker direct juridisch bindend is. Het CMP moet innovatie op het gebied van CE stimuleren door bedrijven uit te dagen om beter te presteren dan de minimumstandaard via een ambitieuze normering.

Ook kan het nieuwe kabinet sterker inzetten op producentenverantwoordelijkheid. Regelgeving hierop speelt een belangrijke rol in de doorontwikkeling naar een circulaire economie. Beprijzing van milieuschade is een belangrijk instrument om de circulaire economie te stimuleren. Producentenverantwoordelijkheid is een vorm van beprijzing. Het al dan niet verder beprijzen van milieuschade met nieuwe instrumenten zoals het belasten van het gebruik van primaire grondstoffen, virgin plastic taks, tariefdifferentiatie binnen de UPV en de daarbij passende intensivering van toezicht en handhaving dient door het volgende kabinet te worden afgewogen.

Ter onderbouwing van dergelijke afwegingen wordt verkend welke regulerende heffingen, normstellingen en/of voorwaarden in vergunningen ingezet kunnen worden ter bevordering van de transitie naar een circulaire economie in lijn met de aangehouden motie van het lid Beckerman van 20 april jl. (Kamerstuk 32 852, nr. 146).

Markontwikkeling

Een transitie naar een CE vraagt om de ontwikkeling van markten voor vraag en aanbod van circulaire grondstoffen, producten en diensten. Belangrijke drijfveren voor producenten om lineair te blijven produceren, houden, naast wet- en regelgeving, verband met (on)voldoende vraag uit de markt. Om de doelstellingen te halen moet circulair produceren naast makkelijk, tenminste even lonend worden als lineair produceren.

Daarvoor wil het kabinet dat bestaande regelingen beter de overgang van een lineaire naar een circulaire economie gaan ondersteunen. Het kabinet kijkt hoe het bestaande instrumentarium om bedrijven te laten innoveren beter aan kan sluiten bij de behoeften van circulaire bedrijven. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de indirecte milieu-impact elders in de (internationale) ketens die circulair ondernemen met zich

¹³ Het CMP is aangekondigd in de aanbiedingsbrief behorende bij de tweede wijziging van het LAP3 (Kamerstuk 30 872, nr. 253, 25 januari 2021)

meebrengt. Hiervoor is een belangrijke stap het inzichtelijk krijgen en waarderen van broeikasgasreductie in de hele waardeketen, zodat het broeikasgasreductiepotentieel van Circulaire Economie benut kan worden.

Ondanks steeds meer betrokkenheid van de financiële sector, is het op dit moment nog een uitdaging voor circulaire ondernemers om hun circulaire businesscase gefinancierd te krijgen. Dit is vooral een probleem bij circulaire projecten met nieuwe en innovatieve technologieën en projecten met innovatieve bedrijfsmodellen die behoefte hebben aan risicodragend kapitaal. In 2020 is samen met financiers zoals banken, pensioenfondsen en andere investeerders een gezamenlijke actieagenda opgestart om concrete en gedeelde oplossingen te vinden zodat het voor financiers makkelijker wordt in circulaire ondernemingen te investeren. Door de uitvoering van deze agenda komt er beter inzicht in risico en impact en komt er commitment voor gezamenlijke oplossingen van knelpunten. Een belangrijk aspect daarbij is het onder het thema «reguleren en beprijzen» al benoemde prijsverschil tussen circulaire en lineaire producten en diensten.

Ook samenwerken en innoveren met meerdere partijen in een keten wordt door bedrijven als uitdagend beschouwd. Aangezien een circulaire businesscase vaak een verandering van meerdere partijen in een keten vraagt, is het Rijk in 2020 gestart met de subsidieregeling circulaire ketenprojecten, met hulp van het Versnellingshuis Nederland Circulair!. Een keten van bedrijven krijgt subsidie bij het veranderen van een lineair naar een circulair product of dienst. In 2021 wordt deze subsidieregeling geïntensiveerd.

PBL, Reflectiegroep en Versnellingshuis wijzen op de rol die overheden kunnen spelen in de marktvorming voor circulaire producten door circulariteitseisen bij inkoop en aanbesteding stapsgewijs te verhogen. Het vinden van afnemers of *launching customers* is een belemmering waar circulaire ondernemers met innovatieve producten tegenaan lopen. Inkopende partijen kunnen door het inkopen van innovatieve, circulaire producten deze producten ondersteunen in hun groei in de markt. De rijksoverheid zet actief in op het stimuleren van circulair inkopen door alle overheden. Zo is in de Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) criteriatool, waar het Rijk voor zo'n 45 relevante productgroepen inkoopcriteria beschikbaar stelt, circulair als thema toegevoegd. Bij de periodieke herzieningen worden die criteria telkens aangepast aan wat de markt kan leveren. Circulaire producten zijn echter nog lang niet altijd breed genoeg beschikbaar voor een aanbesteding. Circulariteitseisen moeten met de mogelijkheden van de markt meegroeien. Daarbij is ook een rol voor de zogenaamde *buyer groups* circulair inkopen, waarin publieke opdrachtgevers en inkopers samen stappen zetten om circulair inkopen in een specifieke productgroep te versnellen. Ook wordt gewerkt aan een internationaal ICT inkoop netwerk. Tijdens de WCEF+Climate conferentie is een Circulair en Eerlijk Informatie- en Communicatietechnologie (ICT) Pact (CFIT) gelanceerd. België, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, en de Circular Innovation Council van Canada zijn hierbij net als Nederland betrokken. Binnen dit pact wordt een internationaal netwerk van ICT-inkopers opgebouwd om de overgang naar circulaire ICT te versnellen.

De komende jaren wordt de opgebouwde infrastructuur voor inkoop en opdrachtgeverschap verder uitgebreid om circulair inkopen sterker te verankeren, zoals beschreven in het Nationaal plan Maatschappelijk

Verantwoord Inkopen 2021–2025¹⁴. Een speerpunt daarbij is het borgen van ambities, wijze van rapporteren en monitoren in nieuwe bestuurlijke afspraken met de overheden en focus op het maken van minder vrijblijvendheid en extra impact in kansrijke sectoren.

Overheden kunnen overigens niet als enige spelers zorgen voor markt- vorming voor circulaire producten door circulair in te kopen. Ook het bedrijfsleven is een belangrijke, stimulerende speler op de inkoopmarkt. De in 2020 succesvol afgeronde Green Deal Circulair Inkopen heeft laten zien dat ook daar groot potentieel is voor circulair inkopen. Het in de GDCI opgebouwde netwerk wordt in stand gehouden en dit kan verder geïntensiveerd worden om de afzetmarkt voor circulaire ondernemers te vergroten. Het is aan een nieuw kabinet om over eventuele intensivering van dit netwerk te besluiten.

Samenwerking in de regio tussen bedrijven, overheid en kennisinstellingen is van groot belang voor het welslagen van de transitie naar een circulaire economie. Op dit vlak wordt nauw samengewerkt met onder andere provincies, gemeenten en waterschappen. Met de provinciale Krachtenkaart, uitgebracht op de Nationale Conferentie op 1 februari, laat IPO zien waar de kracht van de provincies zit. Naast circulair inkopen gaat IPO aan de slag met het circulair bestendigen van Omgevingsvisie en VTH-uitvoeringspraktijk, ontwikkelen en versterken Regionale Circulaire Ecosystemen, ondersteunen van het regionale bedrijfsleven in de CE transitie en de invulling van monitoring. In dit kader zal ook worden bekeken hoe het Versnellingshuis hier aan kan bijdragen.

Kennis en innovatie

De transitie naar een circulaire economie gaat gepaard met een grote variëteit aan vernieuwingen. Kennisontwikkeling, kennisoverdracht en innovatie dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen en doorbreken van barrières om circulair te kunnen produceren en op de markt brengen. Het gaat daarbij zowel om het ontwikkelen van technologieën die nog niet bestaan, als het breder toepassen van bestaande circulaire technieken en bedrijfsmodellen. Voor de toepassing is cruciaal dat betreffende technieken voor ondernemers toegankelijk en betaalbaar zijn.

De kennis- en innovatievraagstukken zijn niet alleen van technologische of economische aard, maar onder andere ook van juridische, sociologische en psychologische aard. Bijvoorbeeld als het gaat om welke informatie tussen bedrijven en consumenten en bedrijven onderling moet worden gedeeld om vertrouwen te krijgen in een nieuw circulair ontworpen product. Het is van belang om de ontwikkeling van kennis en innovatie op deze vraagstukken te stimuleren door kennisinstellingen, private partijen en overheden te verbinden, netwerken te versterken (wat al gebeurd is door circulaire economie een plek te geven in het Topsectorenbeleid) en door de Topsectoren te koppelen aan de vijf prioritaire ketens waarvoor eerder Transitieagenda's zijn opgesteld. Dit gebeurt in het kader van de Kennis en Innovatieagenda Circulaire Economie (KIA CE), waar momenteel drie meerjarige Missiegedreven Innovatie Programma's worden uitgevoerd, gericht op: Ontwerpen voor circulariteit, Circulaire grondstoffen en processen, en Vertrouwen, gedrag en acceptatie.

Om aan de kant van de consument kansen en knelpunten voor circulair gedrag bloot te leggen worden op dit moment gedragsonderzoeken

¹⁴ Het Nationaal Plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021–2025 is op 22 januari 2021 aan de kamer verstuurd (Kamerstuk 30 196, nr. 746).

gedaan naar ervaringen van consumenten op het gebied van tweedehands kopen/verkopen, repareren, delen en lenen, het gebruik van herbruikbare verpakkingen en het voorkomen van zwerfafval. De uitkomsten van de onderzoeken kunnen gebruikt worden om circulair consumeren aantrekkelijk te maken en eventuele belemmeringen zo veel mogelijk weg te nemen.

In een circulaire economie (en op weg er naar toe) zijn andere en/of aanvullende vaardigheden en kennis van ondernemers en werknemers nodig dan in een lineaire economie. De transitie zal voor veel mensen een verandering meebrengen van de manier waarop ze werken. Voor een deel van de reeds werkenden zal dit ook – naast om- en bijscholing – begeleiding van werk naar werk vereisen. De ICER laat zien dat er op verschillende niveaus van onderwijs (van praktisch tot wetenschappelijk), en in diverse richtingen (via keuzedelen en minors) een toenemend aanbod is aan opleidingen in circulaire kennis en vaardigheden. Ook wordt in het kader van het uitvoeringsprogramma Circulaire Economie ingezet op «skills» voor werkenden in verschillende posities in het bedrijfsleven, van manager via ontwerper, inkoper tot marketeer.

Over duurzaamheid en circulaire economie in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is de laatste jaren al regelmatig gerapporteerd door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) via de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Er worden keuzedelen aangeboden die voor alle kwalificaties in het mbo relevant zijn zoals «Duurzaamheid in het beroep», naast beroepsspecifieke keuzedelen zoals «Van afval naar grondstof» of «Toepassing van biobased principes in de tuinbouw en uitgangsmaterialensector».

Het kabinet blijft erop inzetten dat duurzaamheid en daarmee circulaire economie een versterkte rol krijgen in de curricula, van het basisonderwijs tot de universiteit, en dat circulaire vaardigheden onderdeel worden van opleidingseisen, met name in het beroepsonderwijs. Daarnaast zal het kabinet onderzoeken hoe ook de reeds werkenden in deze beweging meegenomen kunnen worden.

Tot slot

De aanbevelingen uit de ICER, verrijkt met de aanbevelingen van de Reflectiegroep CE en het Versnellingshuis Nederland Circulair!, geven aan dat het intensiveren van beleidsinzet nodig is om de grondstoffentrends daadwerkelijk omlaag te brengen, om milieu-impact te verminderen en om de leveringszekerheid te borgen. De keuzes hiervoor zijn aan het volgende kabinet. De komende maanden richt het kabinet zich samen met de betrokken partijen op het actualiseren van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie. De volgende thema's staan daarbij centraal: hoger op de r-ladder, systeemverandering van lineair naar circulair en focus op de grondstoffen met de meeste impact. Samen met de betrokken departementen, de transitieteams en de grondstoffenakkoordpartners zullen wij daar binnen de huidige kaders invulling aan gaan geven. Dit zal in het najaar leiden tot het geactualiseerde Uitvoeringsprogramma.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven – Van der Meer