



Planbureau voor de Leefomgeving

REFLECTIE OP HET NATIONAAL PROGRAMMA CIRCULAIRE ECONOMIE 2023-2030

Aldert Hanemaaijer en Maikel Kishna

30-3-2023

PBL

Colofon

Reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2023
PBL-publicatienummer: 5197

Contact

Aldert.Hanemaaijer@pbl.nl

Auteurs

Aldert Hanemaaijer
Maikel Kishna

Supervisor

Sonja Kruitwagen

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Hanemaaijer, A. & Kishna, M. (2023), *Reflectie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Samenvatting

Het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030 (NPCE) richt zich op het versnellen en opschalen van de transitie naar een circulaire economie. Het programma bevat voorstellen voor beleidsintensivering, een raamwerk voor nationale doelen en het onderkent het belang van productgroepen voor beleid. Dit werkt structurend en helpt om de ambities concreter te maken. Om de circulaire ambities te realiseren, is het van belang dat de voorstellen uit het NPCE uitmonden in het vaststellen van meer verplichtend beleid, extra financiële middelen voor uitvoering, versnelling en opschaling, het verstevigen van de governance tussen verschillende departementen en duidelijke afspraken met betrokken partijen in de maatschappij.

Inleiding

In deze notitie reflecteert het PBL kort op de betekenis van het NPCE (IenW et al. 2023) voor de ambitie van het kabinet om in 2050 volledig circulair te zijn in Nederland. Het PBL voert deze reflectie uit op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De reflectie is een observatie op hoofdlijnen op basis van bestaand materiaal, met name de Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 (ICER 2023, Hanemaaijer et al. 2023). De reflectie kende een korte doorlooptijd, zodat deze PBL-publicatie gereed was voor het debat over het NPCE in de vaste Kamercommissie op 13 april 2023 en onder meer daar de besluitvorming over beleidskeuzes voor het versnellen en opschalen van de transitie naar een circulaire economie kan bevorderen.

Het NPCE bevat veel ambitie en zet urgentie om te versnellen centraal

In het Nationale Programma Circulaire Economie 2023 – 2030 (NPCE) schetst het kabinet zijn aanpak om de transitie naar een circulaire economie te versnellen en op te schalen “door intensiever beleid, concrete doelen voor specifieke productgroepen zoals meubels en textiel, en richtinggevend maatregelen” (IenW et al. 2023). Het NPCE omvat een raamwerk voor nationale doelen voor circulariteit en de beoogde effecten. Verder bevat het NPCE voorstellen voor meer verplichtend beleid – zoals een verplicht percentage gerecycled materiaal in producten en het verkennen van het beter beprijzen van milieuschade – en voorstellen voor doelen voor specifieke productgroepen, zoals elektrische apparaten en plastic verpakkingen. Deze structurering van doelen en de keuze voor specifieke productgroepen is nodig om te komen tot concreet en gericht beleid en om zicht te krijgen op de circulaire handelingsopties in de gehele productieketen. De ambities en invulling in het NPCE zijn grotendeels in lijn met de bevindingen uit de ICER 2023 en vormen belangrijke stappen in het versnellen van de transitie naar een circulaire economie.

Het NPCE bevestigt het belang van eigenstandig beleid gericht op grondstoffen. Circulair beleid biedt namelijk aangrijpingspunten in productieketens om de milieukwaliteit te verbeteren en leveringsrisico's te beperken, aanvullend op bestaand beleid gericht op klimaatverandering, vervuiling, biodiversiteit en leveringszekerheid. Dit gaat verder dan enkel emissiereductie in Nederland. Het is daarom van belang dat het eigen karakter van de circulaire economie centraal staat bij de nadere uitwerking van het NPCE en de aansluiting met andere beleidsdomeinen.

Ambitie en doelen 2050 en 2030

Nationale circulaire doelen vragen om concretisering en kwantificering

Voor 2050 is de ambitie om het grondstoffengebruik voor de Nederlandse productie en consumptie terug te brengen binnen de planetaire grenzen en de daaruit volgende ‘veilige operationele ruimte’ voor Nederland. Hiermee is de ambitie voor 2050 concreter ingevuld. De veilige operationele ruimte voor Nederland vraagt om verdere precisering: welke mondiale of regionale limieten of doelen begrenzen deze ruimte? Wat is een eerlijk aandeel van die mondiale ruimte voor Nederland? (Lucas et al. 2019). Een vervolgvraag is of deze ‘veilige ruimte’ vertaald kan worden naar wat dit betekent voor het Nederlandse grondstoffengebruik, oftewel een grondstoffenbudget. Weliswaar zou een grondstoffenbudget communicatief goed werken, maar het is minder geschikt om mee te sturen. Door grondstoffen simpelweg bij elkaar op te tellen stuur je niet automatisch op de meest milieurelevante grondstoffen, omdat de milieudruk per ton sterk uiteen kan lopen tussen verschillende grondstoffen (Hanemaaijer et al. 2021). Het voorstel uit het NPCE om ook nationale doelen te stellen voor milieueffecten sluit hierbij aan. Dit kan met behulp van voetafdrukken voor bijvoorbeeld broeikasgasemissies, landgebruik, biodiversiteitsverlies en watergebruik.

Veel andere doelen in het NPCE zijn nog kwalitatief – zoals maximale verlenging van de levensduur van producten – en missen een concrete invulling. Hierdoor gaat er op dit moment weinig veranderingkracht van uit. Ingrijpende veranderingen zijn onderdeel van de transitie en vragen op korte termijn om ambitieuze en haalbare kwantitatieve doelen voor 2030, die het te veranderen systeem onder druk zetten. Dit staat op gespannen voet met het in het NPCE geschetste tijdpad, waarin veel (voor)onderzoek rondom de doelen is gepland in 2023 en de doelen voor 2030 in 2024 worden vastgesteld. Doelen voor 2030 zijn als het goed is een opstap richting de langere termijn. Er is een risico dat doelen voor 2030 met de huidige aanpak vooral vanuit haalbaarheid worden geformuleerd, wat ten koste gaat van het ambitieniveau en niet zorgt voor de benodigde veranderdruk op de lange termijn.

Aandachtspunt bij het wel gekwantificeerde doel voor hoogwaardige recycling is dat een doel van 55 procent recycling van stedelijk afval in 2025 en 60 procent in 2030 niet automatisch tot *hoogwaardige* recycling zal leiden. Naast sturen op kwantiteit is daarom ook aandacht voor de kwaliteit van recycling nodig, waarbij secundaire materialen in een vergelijkbaar product worden toegepast.

Een ander aandachtspunt bij het concretiseren en vastleggen van de doelen is het doordenken en zoveel mogelijk voorkomen van ongewenste effecten elders: een eerlijke transitie (‘just transition’). De circulaire economie houdt immers niet op bij de grens, want veel materialen en producten komen uit lage- en middeninkomenslanden. De uitdaging is om rechtvaardigheid en duurzaamheid bij het grondstoffengebruik in de gehele keten aandacht te geven. Dit vraagt aandacht voor onder meer het beperken van de lokale milieu-impact van mijnbouw en het zorgen voor goede arbeidsomstandigheden bij winning, productie en afvalverwerking in lage- en middeninkomenslanden (zie Lucas et al. 2022).

Loslaten bestaande afvaldoelen is niet zonder risico’s

Het NPCE meldt dat een raamwerk van nationale doelen wordt uitgewerkt om uiteindelijk bestaande nationale doelen te vervangen, waaronder diverse bestaande kwantitatieve afvaldoelen. Dit betreft onder andere het doel om de hoeveelheid restafval bij huishoudens aanzienlijk terug te brengen en de doelstelling om de hoeveelheid verbrand en gestort afval in 2023 te halveren.

Gemeenten hebben inmiddels forse stappen gezet om de hoeveelheid restafval te beperken (IenW et al. 2022). Loslaten van dit doel voor restafval kan ertoe leiden dat de inspanningen op gemeentelijk niveau niet worden gehandhaafd. De doelstelling voor het halveren van de hoeveelheid verbrand en gestort Nederlands afval is in lijn met de circulaire gedachte om kringlopen te sluiten en grondstoffen te behouden in de economie. Vandaar dat in eerdere PBL-rapporten is aanbevolen om ook te sturen op het zoveel mogelijk voorkomen van de uitstroom van grondstoffen (Kishna & Hanemaaijer 2019, Hanemaaijer et al 2021). Blijven sturen op het voorkomen van de uitstroom van grondstoffen via storten en verbranden van afval is een logisch onderdeel van een set circulariteitsdoelen en vormt een ‘slot op de grondstoffendeur’.

Intensivering via instrumenten

Meer middelen en vastgesteld verplichtend beleid nodig voor gestelde ambities

Het NPCE geeft een gestructureerd overzicht van veel voorstellen en verkenningen van instrumenten. Hierdoor blijven zowel ‘wortel’ als ‘stok’ helder in beeld. De voorgestelde verplichtende instrumenten kunnen een grote impact hebben, afhankelijk van de nadere invulling. Verplichtend beleid, zoals een fossiele grondstoffenheffing voor niet-energetisch gebruik en verplichte percentages recycleat of duurzame biograndstoffen, is nodig om het huidige systeem radicaal te veranderen, zodat bedrijven en burgers vanzelfsprekend kiezen voor circulaire producten en diensten. Het NPCE bevat echter geen uitgewerkte voorstellen voor aanvullend vast te stellen verplichtend beleid. Dit is met het oog op de grote circulaire ambitie wel hard nodig en vraagt om beter zicht op de verwachte effecten van instrumenten en hun nadere uitwerking en concretisering, zodat ook prioritering kan plaatsvinden op basis van de verwachte effecten.

Daarnaast valt op dat de beschikbare overheidsmiddelen voor het CE-programma zeer beperkt zijn. Deze financiële middelen zijn nodig voor zowel de uitvoering van het CE-programma als voor versnelling en opschaling. De benodigde hoeveelheid geld voor de transitie naar een circulaire economie hangt mede af van de mate waarin wordt ingezet op regulerende instrumenten, zoals normering.

Het NPCE is te typeren als een programmatische vervolgstap in het CE-beleid, die de komende jaren verder dient te worden uitgewerkt in concrete en vastgestelde instrumenten en die om meer financiële middelen en een stevige verankering in de begrotingen vraagt. Zonder extra financiële middelen en vaststelling van meer verplichtend beleid is het zeer onwaarschijnlijk dat de circulaire ambities worden gehaald.

UPV vraagt om uitbreiding van de eisen en handhaving

In het NPCE is een belangrijke rol weggelegd voor het uitbreiden van systemen voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV). De huidige kaders bij de UPV-systemen zijn vooral gericht op het aanbieden van producten ten behoeve van recycling en op het beperken van de hoeveelheid afval die wordt gestort en verbrand. Deze volumedoelen voor afval geven bedrijven echter geen prikkels voor hoogwaardige recycling en om in productontwerp en -gebruik aandacht te geven aan het verminderen van het grondstoffengebruik of een langere levensduur. Als UPV één van de centrale instrumenten is om mee te sturen, dan vraagt dat om ambitieuze doelen ten aanzien van het hoogwaardig toepassen van gerecycled materiaal en vermindering van het grondstoffengebruik. Handhaving van deze doelen is daarbij essentieel.

Overweeg een dynamische aanpak om innovatie te bevorderen

Het NPCE benadrukt de noodzaak om het sociaaleconomisch systeem in te richten op basis van andere spelregels, zodat bedrijven en burgers automatisch kiezen voor circulaire producten. Een manier om dit te bereiken, is door bij de vormgeving en concrete uitwerking van instrumenten te werken met eisen die in de tijd strenger worden. Om hoogwaardige recycling, beter productontwerp en een langere levensduur te stimuleren kan worden gedacht aan het werken met dynamische eisen, bijvoorbeeld via een koplopersaanpak of via 'best beschikbare techniek'. De huidige prestaties van koplopers, bijvoorbeeld een percentage van toegepast gerecycled materiaal in een product, worden dan in deze aanpak over een aantal jaar de verplichte ondergrens voor de hele sector. Deze eis wordt vervolgens periodiek aangescherpt op basis van nieuwe inzichten over wat mogelijk is en tegen welke kosten. Het principe van dynamische eisen kan mogelijk ook verder worden toegepast in bestaand beleid, zoals UPV en circulair inkopen. Zo kan permanente innovatie worden gestimuleerd en milieuwinst bevorderd. Succesvolle voorbeelden uit het verleden van deze aanpak zijn het reduceren van NO_x-emissies en energie-eisen aan elektrische apparaten.

Circulaire businessmodellen vragen om ingrijpende veranderingen in gewoontes van consumenten en bedrijven en spelregels

Het NPCE schetst een toekomstbeeld waarin een grote rol is weggelegd voor circulaire businessmodellen gebaseerd op leasen, delen en hergebruik. Om deze businessmodellen de norm te maken, zijn ingrijpende veranderingen nodig in de huidige gewoonten van consumenten en bedrijven om producten te kopen en verkopen en in de huidige 'spelregels' die dit in stand houden. In de totale set aan voorgestelde instrumenten in het NPCE is momenteel nog weinig aandacht voor prikkels of verplichtingen voor burgers en bedrijven die ervoor zullen zorgen dat deze circulaire businessmodellen op grote schaal doorbreken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het veranderen van de manier waarop financiële risico's worden ingeschat en het verruimen van btw-vrijstellingen op arbeidskosten bij reparatie (Remmerswaal et al. 2017).

Daarnaast is het van belang om te waarborgen dat er daadwerkelijk positieve milieueffecten optreden bij nieuwe circulaire businessmodellen. Deze modellen kunnen in potentie bijdragen aan circulaire ambities, maar het is van belang om te waarborgen dat ze in de praktijk ook daadwerkelijk positieve milieueffecten creëren (Remmerswaal et al. 2017). Zo kan de intentie van een nieuw businessmodel zijn dat producten langer meegaan, terwijl klanten in de praktijk producten toch eerder terugsturen.

Verder is het goed om te beseffen dat ook bestaande verdienmodellen een deel van het toekomstbeeld zullen vormen. Het actief stimuleren van levensduurverlenging bij hoogwaardige apparaten hoeft niet per se via nieuwe verdienmodellen te lopen, maar kan ook door meer transparant te zijn over de gebruikte materialen en assemblage van het product, zodat reparatie mogelijk is. Om het vervolgens voor consumenten aantrekkelijk te maken om apparaten te laten repareren, is het verlengen van de garantietermijn van belang. Een verplichting voor een langere garantietermijn op producten is hierbij behulpzaam. Verder kan het huidige garantiesysteem van BOVAG bij auto's als inspirerend voorbeeld gebruikt worden voor andere hoogwaardige producten.

Productgroepen en transitithema's

Productgerichte aanpak is zinvol en wordt mogelijk uitgebreid

Het NPCE bevat een voorstel voor specifieke prioritaire productgroepen per transitithema, zoals elektrische apparaten, woningen en plastic verpakkingen. De selectie is aangedragen door de transitieteams. Per productgroep zijn doelen opgenomen en opties om deze doelen te realiseren. Deze aanpak is zinvol en sluit aan bij eerdere PBL-rapporten, omdat het gebruik van grondstoffen en de effecten ervan tussen productgroepen sterk uiteenlopen. Ook biedt een gedifferentieerde productgerichte aanpak de mogelijkheid om te komen tot concreet en gericht beleid (zie o.a. Hanemaaijer et al. 2021).

De selectie van productgroepen is een belangrijke stap. De vijf transitithema's dekken in potentie het overgrote deel af van het grondstoffengebruik, afval, landgebruik en het effect op biodiversiteit. De directe broeikasgasemissies vallen echter grotendeels buiten de transitithema's (Hanemaaijer et al. 2021; 2023). Productgroepen als voertuigen bij mobiliteit en infrastructuur van de energievoorziening vallen nu buiten de geselecteerde transitithema's in het circulaire economiebeleid. Dat geldt ook voor veel producten in de zorg. Het NPCE benoemt de mogelijkheid om voor de zorg en mobiliteit aanvullende transitithema's op te zetten, wat gezien het bijbehorende grondstoffengebruik en de effecten in de productketens relevant is.

Beschikbaarheid van voldoende kritieke grondstoffen voor de energietransitie wordt in het NPCE geadresseerd, maar dit wordt nader uitgewerkt in de Nationale Grondstoffenstrategie (EZK, 2022). Om de beschikbaarheid van kritieke grondstoffen te vergroten, is onder andere aandacht nodig voor circulair ontwerp, hergebruik van onderdelen en het realiseren van een hoogwaardige recycling infrastructuur. Deze punten verdienen meer aandacht, ook in het NPCE.

Productgroepen bij Biomassa en voedsel en Maakindustrie verdienen nadere aandacht

De geselecteerde productgroepen binnen de transitithema's zijn in het algemeen relevant gezien hun bijdrage aan het grondstoffengebruik en de milieueffecten. Daarmee zijn ze ook geschikt voor het stellen van doelen voor circulariteit en effecten. Bij het transitithema Maakindustrie dekken de geselecteerde productgroepen zoals high-tech equipment, windparken en zonneparken slechts een beperkt deel van de totale milieudruk af. Dit komt vooral doordat andere relevante productgroepen, zoals chemische producten, transportmiddelen en basismetalaalproducten niet zijn meegenomen. De in het NPCE gekozen productgroepen bij de maakindustrie zijn met name relevant wat betreft de leveringsrisico's. Als de overheid ook het grondstoffengebruik en de milieudruk in hele keten van de maakindustrie wil verminderen, dan zijn nog aanvullende productgroepen nodig. Daarnaast valt op dat het NPCE geen voorstellen bevat voor prioritaire productgroepen vanuit het transitithema Biomassa en voedsel en dus ook geen voorstellen voor doelen voor biotische grondstoffen en routes om die te bereiken. Dit is een gemis aangezien het biotische grondstoffengebruik in hoge mate bijdraagt aan het mondiale verlies van biodiversiteit (Hanemaaijer et al. 2023).

Governance

Governance van de transitie vraagt om leren, faseren en evalueren

Het NPCE geeft aan dat het van belang is om beleid te laten aansluiten bij de fase van de transitie. Er zal een geleidelijke aanpassing van de governance plaatsvinden, waarbij naast koplopers nadrukkelijker 'het peloton' zal worden betrokken. Ook wordt het belang van onderzoek en leren genoemd, omdat er nog veel onbekend is. Een uitgewerkte veranderstrategie met een tijdslijn wanneer de stap van verkenning naar omzetting in vastgestelde beleidsinstrumenten wordt gemaakt is in het NPCE echter niet zichtbaar en vraagt om nadere uitwerking van het leerproces (ook na 2030). Een aandachtspunt daarbij is om te komen tot voorspelbaar adaptief beleid. Voorspelbaar in de zin dat de richting en toekomstige spelregels duidelijk zijn en adaptief zodat aanpassingen mogelijk zijn en geleerd kan worden van nieuwe beschikbare informatie. Periodieke evaluatie van de afgesproken doelen, de benodigde middelen en de rolverdeling kan ertoe leiden dat de afgesproken doelen voor productgroepen na enkele jaren aangepast worden. Voorspelbaarheid leidt tot meer veranderkracht in de industrie omdat bedrijven strengere normen op tijd zien aankomen en daar op zullen anticiperen.

Voor de governance kunnen dan vooraf afspraken worden vastgelegd in procedures, waarin partijen aangeven waarop en wanneer ze elkaar kunnen aanspreken. Daarbij is het belangrijk dat er voldoende middelen (procesgeld) en faciliteiten beschikbaar zijn, zodat alle actoren hun taken serieus kunnen uitvoeren (SER 2022). Maar ook dat vooraf helder is wanneer en hoe de nadere uitwerking in vastgestelde instrumenten en evaluatie daarvan zullen plaatsvinden.

Een volledig circulaire economie vraagt een kabinetsbrede inzet met stevige regie

De regie van de transitie naar een circulaire economie ligt bij het Ministerie van IenW. Het NPCE stelt dat andere ministeries verantwoordelijk zijn voor circulariteit binnen hun eigen beleidsterrein en dat de voortgang twee keer per jaar wordt besproken. Hier ligt een specifieke uitdaging voor de regie rond biograndstoffen. De primaire verantwoordelijkheid voor dit thema ligt bij het Ministerie van LNV, dat via verschillende programma's verbinding heeft met de circulaire economie. Er ontbreekt echter een overkoepelend beeld waarmee zicht is te houden op eventuele uitruilen en risico's van het op grote schaal vervangen van abiotische grondstoffen door biograndstoffen. Door kabinetsbreed te werken is het mogelijk om in te spelen op de synergie en spanningen tussen de circulaire-economie-transitie en de andere maatschappelijke opgaven. Daarnaast vraagt een kabinetsbrede inzet ook een inzet van ministeries voorbij het specifieke domein waarbij zij betrokken zijn. Op die manier kan namelijk de brede set beleidsinstrumenten vanuit alle ministeries gezamenlijk worden ingezet om de spelregels van produceren en consumeren radicaal te veranderen. Een dergelijke gecoördineerde kabinetsbrede inzet is nauwelijks zichtbaar in het NPCE. Om een volledig circulaire economie in Nederland in 2050 te realiseren is het nodig dat een verantwoorde omgang met grondstoffen een duidelijk geformuleerde én in de praktijk gebrachte prioriteit wordt voor het hele kabinet.

Referenties

- EZK (2022). *Nationale Grondstoffenstrategie*, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Den Haag.
- Hanemaaijer A., Kishna M., Koch J., Prins AG & Wilting H. (2021). *Mogelijke doelen voor een circulaire economie*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Hanemaaijer, A., Kishna M., Koch J., Lucas P., Rood T., Schotten K. & van Sluisveld M. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- IenW, EZK, BZK, LNV & BZ (2023). *Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*, Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Buitenlandse Zaken, Den Haag.
- IenW, RWS, NVRD & VNG (2022). *Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval*. Herijking voor de periode t/m 2025.
- Kishna M. & Hanemaaijer A. (2019). *Doelstelling Circulaire Economie 2030*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Lucas P.L., Brink H. & Van Oorschot M. (2022). *Addressing international impacts of the Dutch circular economy transition. Challenges and opportunities for low- and middle-income countries*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Lucas, P.L., Wilting, H. & van Gerwen, O.-J. (2019). *Van mondiale SDG-ambities naar nationale beleidsdoelen*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Remmerswaal, S., Hanemaaijer, A. & M. Kishna (2017). *Van betalen voor bezit naar betalen voor gebruik*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- SER (2022). *Evenwichtig sturen op de grondstoffent transitie en de energietransitie voor brede welvaart*, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.