

Vergaderjaar 2020–2021

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 138

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2021

Hierbij bied ik uw Kamer de eerste Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) aan die vandaag door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is uitgebracht¹. Het kabinet heeft de afgelopen jaren ingezet op het structureren, opschalen en versnellen van de ontwikkeling naar een Circulaire Economie. In het kader van opschalen en versnellen zijn onder andere belangrijke stappen gezet met het sluiten van het Plastic Pact en de Denim deal, het besluit over statiegeld op kleine flesjes en de oprichting van het Versnellingshuis Nederland Circulair!. We staan voor een fundamentele verandering van de economie, waarbij grondstoffen behouden blijven. Om die transitie te beïnvloeden en bij te sturen is monitorings- en sturingsinformatie onmisbaar. Daarom heb ik het PBL in 2019 gevraagd om een Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) te ontwikkelen.

De ICER is integraal in de zin dat de scope van dit rapport het totale Nederlandse gebruik van grondstoffen omvat alsook de effecten daarvan (in binnen- en buitenland). Daarnaast gaat de ICER ook in op de veranderingen in de samenleving om de beoogde effecten te realiseren. Een dergelijke brede monitoring ten behoeve van de circulaire economie is nog niet eerder uitgevoerd en daarmee is de ICER 2021 een primeur, zowel in Nederland als in Europa. Ik heb dan ook grote waardering voor de inspanningen die PBL en de betrokken kennisinstellingen hebben geleverd om tot deze eerste ICER te komen.

Product van het monitoringsprogramma

De ICER is een belangrijk tweejaarlijks product van het monitoringsprogramma, waarover PBL als onderdeel van het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie de regie voert. Monitoring is een belangrijk instrument om de voortgang van de 2050 doelstelling, een volledig

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

circulaire economie in Nederland, in beeld te brengen. Daarnaast geeft het inzicht in hoe ver we op weg zijn en hoe ingezette acties en middelen bijdragen aan het realiseren van dit doel. Met die monitoringskennis kan tussentijds bijgestuurd worden door bijvoorbeeld specifieke activiteiten op te nemen in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie. Op monitoringsgebied moeten nog veel zaken onderzocht en ontwikkeld worden en de kennis over circulaire economie is nog in opbouw. Deze eerste ICER heeft daarom in hoge mate een inventariserend en signalerend karakter, maar zet al wel een grote stap met het in beeld brengen waar Nederland staat met de transitie naar een Circulaire Economie. Samen met andere kennisinstellingen werkt PBL de monitoringssystematiek de komende jaren verder uit tot een volwaardige monitoring- en sturingsystematiek. De ICER zal daardoor in de komende jaren verder groeien tot een dekkende monitoringsrapportage.

Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van PBL

De ICER laat zien dat het nationale circulaire-economiebeleid tot nu toe vooral ingezet heeft op het bij elkaar brengen van partijen en het initiëren en ondersteunen van circulaire activiteiten. Denk daarbij aan kennisontwikkeling, oprichting van het Versnellingshuis Nederland Circulair! en vrijwillige afspraken, zoals het Betonakkoord en het Plastic Pact. Volgens PBL passen de activiteiten zoals het agenderen van circulaire economie, het mobiliseren van partijen en het faciliteren van kennis bij de startfase van beleid. PBL stelt dat hiermee de rijksoverheid een basis heeft gelegd en structuur heeft aangebracht om samen met de betrokken maatschappelijke partijen en regionale overheden vervolgstappen te zetten.

PBL stelt vast dat verscheidene grondstoffentrends nog niet de goede kant op gaan. Zo is er nog geen sprake van een sterke absolute vermindering van het gebruik van grondstoffen. Wel is het zo dat de economie harder is gegroeid dan het grondstoffengebruik en is er dus sprake van een efficiënter gebruik van grondstoffen. De leveringsrisico's voor de Nederlandse economie zijn toegenomen, in het bijzonder voor kritieke metalen.

Nederland behoort tot de koplopers in Europa op het gebied van afvalrecycling. Hierbij is het vooral de uitdaging om recyclelaaf op een hoogwaardiger manier toe te passen in nieuwe producten, en in te zetten op andere circulariteitsstrategieën, zoals hergebruik, ontwerp, refurbishing, delen en reparatie. Nederland voldoet aan de meeste Europese afvaldoelen, maar heeft zich binnen de eigen grenzen verdergaande doelen gesteld. Om deze afvaldoelen te halen is volgens PBL extra beleid noodzakelijk.

Het aantal bedrijven dat zich richt op circulaire activiteiten neemt toe, maar de Nederlandse economie functioneert nog vooral lineair. PBL stelt bovendien vast dat er meer aandacht nodig is voor sociaaleconomische vernieuwing. Zo zijn er bijvoorbeeld nieuwe circulaire businessmodellen nodig, deelplatformen en ander consumptiegedrag. Naast de ontwikkeling van circulaire productie- en consumptieprocessen vraagt de transitie om de uitfasering van lineaire ketens en producten met zeer korte levensduur met een relatief hoog beslag op natuur en milieu.

Samengenomen geven deze signalen volgens PBL aan dat de transitie naar een circulaire economie 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. 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.

De vijf aanbevelingen die PBL in de ICER meegeeft voor intensivering van beleid zijn:

1. Zorg ervoor dat milieuschade in de prijzen van producten en diensten is verrekend en dat spelregels 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. Totstandbrenging ervan vergt tijd en politieke keuzes zodat dus een tijdige start maken daarmee cruciaal is.
3. Verhoog stapsgewijs de circulariteitseisen bij inkoop en aanbesteding door de overheid en in het kader van producentenverantwoordelijkheid om circulair produceren en circulaire innovaties verder te bevorderen.
4. Ontwikkel een meer uitgewerkte en door bedrijven en maatschappelijke organisaties 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. Circulaire economie is relevant voor meerdere maatschappelijke opgaven en transities en vergt daarom een kabinetbrede aanpak en duidelijke verantwoordelijkheidstoedeling aan alle betrokken private en publieke partijen.

Reactie op de ICER

Volgens PBL is op het terrein van de Circulaire Economie de basis gelegd om samen met de betrokken maatschappelijke partijen en regionale overheden vervolgstappen te nemen. Ik ben trots op wat de afgelopen jaren gezamenlijk door alle betrokkenen bereikt is. Zoals het opzetten van de transitieagenda's die focus geven aan het beleid en een groot deel van het grondstoffengebruik en energieverbruik in Nederland dekken. Voor een verscheidenheid aan clusters van beleidsinstrumenten zijn activiteiten uitgevoerd om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, zoals ten aanzien van producentenverantwoordelijkheid, wet- en regelgeving, circulair inkopen, marktprikkels, kennis en innovatie. Er is een monitoringsprogramma opgezet en een interdepartementale en maatschappelijke overlegstructuur aangebracht. Hiermee is een volwaardige beleidscyclus opgezet. In de bijlage van deze brief treft u deze beleidscyclus aan waarmee ik aan de toezegging aan de heer Ziengs, gedaan tijdens het AO van 2 december jl. (Kamerstuk 32 852, nr. 137), om de kamer over de informatiemomenten te informeren tegemoet kom.

De vijf aanbevelingen zijn herkenbaar en ondersteun ik. Ze sluiten ook goed aan bij een aantal acties die inmiddels in gang zijn gezet. Zo wordt het belang van circulariteitseisen bij inkoop en aanbesteding door het kabinet onderschreven. Het Rijk stelt voor zo'n 45 relevante productgroepen (jaarlijks geactualiseerde) inkoopcriteria beschikbaar die overheden kunnen gebruiken om maatschappelijk verantwoord in te kopen. Daarnaast zijn voorbereidingen getroffen voor systemen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (upv) op vrijwillige basis voor textiel en matrassen; die voor matrassen wordt dit jaar al operationeel. Ten slotte wordt de noodzaak om te komen tot een gedragen visie met concretere doelen en daarmee een duidelijkere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling, door het kabinet onderschreven. Door middel van het doelentrajec wordt een begin gemaakt met de concretisering van de 2030

doelstelling. Ook is eind vorig jaar gestart met het ontwikkelen van een raamwerk voor een roadmap die het mogelijk maakt om op basis van een langetermijnvisie te bezien wanneer welke tussendoelen bereikt moeten worden en welke interventies daarvoor door wie nodig zijn.

Er is dus al veel in gang gezet, maar er is meer nodig. De ICER geeft de urgente boodschap af dat intensivering van beleid noodzakelijk is, willen we onze ambitie voor 2050 kunnen waarmaken. Bij een volgende stap in de transitie passen andere typen maatregelen en is minder vrijblijvendheid noodzakelijk. Daarbij is ontwikkeling van Europees beleid², waar Nederland zich afgelopen jaren hard voor heeft gemaakt, eveneens van groot belang. Een logisch gevolg voor een volgend kabinet zou kunnen zijn Europese verplichtingen, samen met nationale doelen, bijeen te brengen in een circulaire economiewet. Over de hoofdlijnen van onze inzet zal ik u informeren in een kabinetsreactie. Samen met de betrokken departementen bekijk ik de inzichten en de aanbevelingen uit de ICER zorgvuldig en gaan we na welke beleidsconsequenties we aan de ICER-bevindingen verbinden. Ik hecht eraan om hierbij ook de transitie-teams en grondstoffenakkoord-partners te consulteren. De beleidsconsequenties worden zo veel mogelijk in concrete acties opgenomen in de actualisatie van het Uitvoeringsprogramma; die in het najaar met uw Kamer zal worden gedeeld.

Ter afsluiting voeg ik hierbij de brief³ die ik vandaag kreeg van de reflectiegroep onder leiding van de voorzitter van de SER, die op veel punten aansluit bij de boodschappen van PBL. Ik vind het zeer waardevol dat de reflectiegroep dit advies heeft uitgebracht en neem het mee in het verdere traject.

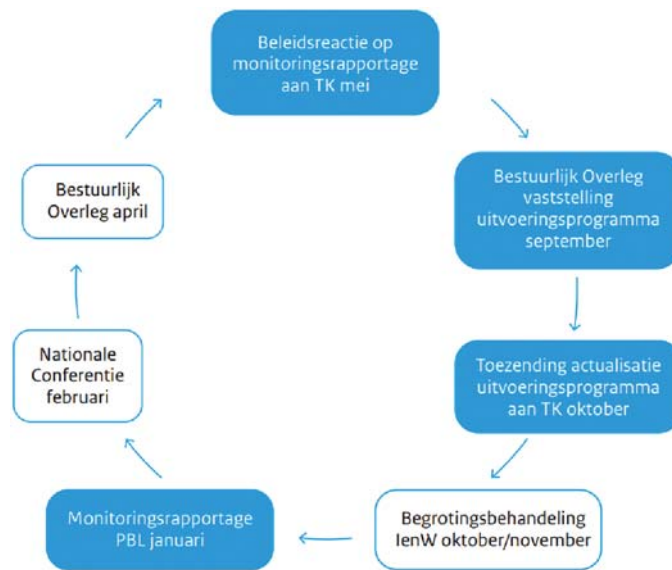
De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

² De Europese Commissie heeft voor dit jaar al een aantal concrete voorstellen aangekondigd ter implementatie van het actieplan circulaire economie, waaronder de herziening van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), EU Textielstrategie, initiatief op duurzaam productbeleid inclusief een herziening van de Ecodesign richtlijn, en de herziening richtlijn verpakkingen die onder meer gericht is op herziening van essentiële vereisten om hergebruik, recycling en verplichte toepassing gerecycled materiaal te verbeteren.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Beleidscyclus Rijksbrede programma Circulaire Economie

Het gezamenlijk werk tussen rijksoverheid en maatschappelijke partijen heeft geleid tot onderstaande beleidscyclus voor het Rijksbrede Programma Circulaire Economie:



De verschillende onderdelen van de beleidscyclus licht ik hieronder toe, hiermee ook tegemoetkomend aan de toezegging aan de heer Ziengs, gedaan tijdens het AO van 2 december jl., om de kamer over de informatiemomenten te informeren:

- PBL brengt elke 2 jaar in januari een integrale CE-rapportage uit (ICER). In de tussenliggende jaren brengt PBL een voortgangsrapportage uit
- In februari vindt jaarlijks de CE-conferentie plaats met stakeholders.
- De reflectiegroep onder leiding van de SER-voorzitter reflecteert jaarlijks op de transitie naar een circulaire economie;
- Voorstellen voor de actualisatie van het uitvoeringsprogramma CE worden jaarlijks in april/mei op bestuurlijk niveau besproken in het Bestuurlijk Overleg CE met grondstoffenakkoord-partners. Zij maken afspraken over hun inzet, en deze wordt in de jaarlijkse actualisatie van het UPCE beschreven;
- In mei/juni wordt de beleidsreactie bij de monitoringsrapportage naar de Tweede Kamer gestuurd;
- In september vindt jaarlijks een tweede Bestuurlijk Overleg CE plaats. Tijdens dit overleg wordt de actualisatie vastgesteld en gesproken over de stand van de transitie in de transitieteams en in «het land»;
- De jaarlijkse Actualisatie van het UPCE wordt in het najaar aangeboden aan de Tweede Kamer.

Twee keer per jaar vindt er een Algemeen Overleg plaats in uw Kamer. Ik stem de momenten van informatievoorziening zodanig af dat de ICER of de voortgangsrapportage en de actualisatie van het uitvoeringsprogramma tijdig voorhanden zijn om een goed debat in de Kamer te voeren.