

Vergaderjaar 2015–2016

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

33 043

Groene economische groei in Nederland (Green Deal)

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2016

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, het Rijksbrede programma Circulaire Economie: «Nederland circulair in 2050»¹.

Onze ambitie. Nederland circulair in 2050

Onze samenleving draait op wat de aarde ons geeft: we gebruiken de grondstoffen voor voedsel, onderdak, warmte, kleding, elektrische apparaten en mobiliteit. Die behoefte aan grondstoffen neemt alleen maar toe. In 2050 zijn er naar verwachting ruim negen miljard mensen die voldoende voedsel en water nodig hebben en in welvaart willen leven. Om dat mogelijk te maken, moeten we in actie komen. Het is tijd voor de circulaire economie.

De laatste jaren zijn er door het bedrijfsleven, vaak ondersteund door de overheid, al flinke stappen gezet om effectiever, slimmer én winstgevender om te gaan met schaarse grondstoffen. In deze brief vindt u inspirerende voorbeelden hiervan. Het eerste stukje van de cirkel is dus al gelegd. Maar onze gezamenlijke ambitie reikt verder.

In het Rijksbrede programma schetst het kabinet het perspectief op een toekomstbestendige, duurzame economie en een leefbare aarde voor toekomstige generaties. Concreet betekent dit dat grondstoffen efficiënt zullen worden ingezet en optimaal worden hergebruikt. Dat grondstoffen op duurzame wijze worden gewonnen. Maar ook dat er minder grondstoffen nodig zijn, omdat we efficiëntere producten en diensten ontwik-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kelen. En dat aantasting van milieu, leefomgeving en gezondheid zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De ambitie van het kabinet is om samen met maatschappelijke partners in 2030 een (tussen)doelstelling te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Met deze doelstelling op grondstoffengebruik sluit Nederland aan bij het ambitieniveau in vergelijkbare landen². We staan dus niet alleen. En we zijn al op weg.

Het is noodzakelijk om de reeds ingezette transitie naar een circulaire economie te versnellen. De Sociaal Economische Raad (SER)³ en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli)⁴ onderschrijven dit. In hun adviezen benadrukken zij de urgentie om onze economie om te buigen in een circulaire richting en het belang van een Rijksbreed programma om dit te realiseren. Voor deze versnelling neemt het kabinet het initiatief om samen met de maatschappelijke partners nog dit jaar te komen tot een grondstoffenakkoord. Het grondstoffenakkoord zal vervolgens met de relevante bedrijven en maatschappelijke partijen per prioriteit nader worden uitgewerkt in een transitieagenda, conform het advies van de SER. Het streven is deze transitieagenda's voor de zomer af te ronden. Hiermee vult het kabinet het verzoek van de Kamer in om te komen tot een grondstoffenakkoord.⁵

Wij geven met deze brief en het Rijksbrede programma uitvoering aan de motie Çegerek/Remco Dijkstra⁶ die het kabinet verzocht om te komen tot een overkoepelend programma voor de circulaire economie. Met het programma wordt daarnaast een aantal andere moties uitgevoerd. Deze zijn opgenomen in bijlage 2⁷.

Nederland circulair in 2050. Wat vergt dit?

Een breed gedragen grondstoffenakkoord

Het Rijksbrede programma is de inzet vanuit het kabinet voor een grondstoffenakkoord. In dit grondstoffenakkoord wil het kabinet de ambities die zijn neergelegd in het Rijksbrede programma delen met de partners en op hoofdlijnen de knelpunten die het realiseren daarvan, inclusief de tussendoelstelling van 2030, belemmeren en gelijktijdig oplossingen hiervoor verkennen.

Geen wegwerpmentaliteit

Om de druk op onze kostbare grondstoffen te verminderen, is het van groot belang dat producten worden ontworpen voor langdurig gebruik. Met het oog op zo min mogelijk waardeverlies. Een cultuuromslag is dus nodig, want veel producten zijn nu niet opnieuw bruikbaar en soms zelfs bewust ontworpen om snel te worden afgedankt.

Circulair vraagt om creativiteit

In de circulaire economie verkopen bedrijven niet altijd hun producten. In plaats daarvan bieden ze een slimme dienst aan. Zo blijft Philips nu al

² Europees Milieuagentschap: More from less – material resource efficiency in Europe, 2016.

³ SER, Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen, 2016.

⁴ RLI, Circulaire economie: van wens naar uitvoering, 2015.

⁵ Motie Van Veldhoven/Çegerek, Kamerstuk 34 300 XII, nr. 37.

⁶ Kamerstuk 34 300 XII, nr. 27.

⁷ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

vaak eigenaar van uiterst zuinige verlichtingsinstallaties. De gebruiker betaalt alleen voor het licht.

Circulair denken? Philips Lighting is er ingedoken.

Verlichting is verantwoordelijk voor een groot deel van het elektriciteitsverbruik en CO₂-uitstoot. Het aandeel van licht in het wereldwijde elektriciteitsverbruik was in 2014 nog 15%. Philips Lighting wil bijdragen aan de ambitie van de Verenigde Naties om dit tot 8% te laten dalen in 2030. Zo gebruikt de nieuwe intelligente LED-verlichting tot 80% minder stroom. Ook biedt Philips «Circular Lighting». Klanten investeren niet meer in lampen en onderhoud, maar betalen alleen voor het licht. Hierdoor wordt er op energie én op materialen bespaard.

Delen is besparen

Ook delen consumenten steeds vaker producten met elkaar. En komen er steeds meer initiatieven om producten en diensten kort te huren of te lenen. Neem een initiatief als *Peerby* waardoor buurtgenoten gereedschappen van elkaar kunnen lenen.

Circulair is al op weg

Als het om de circulaire economie gaat, is de toekomst allang begonnen. Er ligt een solide fundament in Nederland. Het Rijksbrede programma bouwt voort op het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) en de Visie Biomassa 2030⁸. Ook is er al een Ketenakkoord Kunststof Kringloop⁹, is de Green Deal Verduurzaming Betonketen afgerond en wordt er substantieel minder restafval aangeboden aan afvalverbrandingsinstallaties. Door de Green Deal aanpak zijn al duizenden woningen en bedrijven energiezuiniger gemaakt en is het vervoer schoner geworden. De recycling van kunststof verpakkingen is in zes jaar tijd bijna verdubbeld. Het Nederlandse kledingmerk G-Star Raw gebruikt sinds 2008 gerecyclede materialen voor denim. In 2014 werd 82% van het papier en karton gerecycled en van het metaal zelfs 94%, ruim boven de Europese en Nederlandse doelstellingen. Bovendien zijn veel gemeenten actief aan de slag gegaan met de «100-100-100» actie waarmee een spectaculaire vermindering van restafval is bereikt.¹⁰

G-Star Raw maakt spijkerbroeken van aangespoelde drinkflessen.

Nederlandse kledinggigant G-Star Raw gebruikt sinds 2008 gerecyclede materialen voor denim. In 2014 hebben zij een stap verder gezet met de «Raw for the Oceans»-collectie waarin plastic van aangespoelde drinkflessen wordt verwerkt. De Amerikaanse zanger en producent Pharrell Williams is een van de belangrijkste partners. Met Williams» bedrijf Bionic Yarn en de natuurbeschermers van Parley for the Oceans ontwikkelde G-Star een kledinglijn, gemaakt van verschillende soorten garen die 33% tot 61% gerecycled plastic bevatten.

Ook is er veel in gang gezet op het gebied van de *biobased economy*. Nederlandse bedrijven behoren tot de internationale top in het omzetten van biomassa naar hoogwaardige producten zoals bioplastics. Grolsch heeft in Enschede een van de meest milieuvriendelijke brouwerijen ter wereld.

⁸ Kamerstuk 33 043, nr. 63.

⁹ www.kunststofkringloop.nl

¹⁰ www.100-100-100.nl

Kortom, de laatste jaren zijn er door het bedrijfsleven, veelal ondersteund door de overheid, al mooie stappen gezet om effectiever, slimmer én winstgevender om te gaan met schaarse grondstoffen. En ook consumenten dragen hun steentje bij. Het beleid om het gebruik van gratis plastic tasjes te verminderen, is bijvoorbeeld uiterst succesvol. Uit enquêtes blijkt dat 80% van de mensen nu zegt vaak of altijd een eigen tas mee te nemen. Op die manier gaan ze wegwerpgedrag tegen.

Maar dit is pas het begin. Ook al omdat de circulaire economie ons land veel kansen biedt.

De Circulaire economie biedt Nederland Innovatieland volop kansen

Kansen voor de economie

Een circulaire economie biedt grote kansen voor bedrijven, zowel de grote als het MKB. Steeds meer Nederlandse innovatieve bedrijven spelen in op dit toekomstperspectief door hun circulaire producten en diensten wereldwijd te vermarkten. TNO heeft verkend wat de baten kunnen zijn van een meer circulaire economie in Nederland. Volgens hun indicaties kan per jaar binnen betrokken sectoren van de circulaire economie een extra omzet van € 7,3 mld worden gegenereerd, waarmee 54.000 banen gecreëerd zijn.¹¹ Het grondstoffengebruik kan met 100 megaton worden teruggebracht. Dat is een kwart van onze jaarlijkse invoer van grondstoffen.

Nederland circulair in 2050 brengt de CO₂-uitstoot terug

Volgens het VN-klimaatakkoord van Parijs moet de Nederlandse uitstoot van broeikasgassen fors teruggebracht worden. In de circulaire economie liggen substantiële kansen om deze CO₂-uitstoot te verminderen¹². Een grotere efficiency in grondstof- en materiaalgebruik kan 17 megaton CO₂-equivalenten per jaar besparen¹³. Dat is bijna 10% van onze jaarlijkse CO₂-productie. Het kabinet beziet nu of Nederland voor de periode na 2020 de aanpak gericht op CO₂-reductie moet verbreden naar onder meer grondstoffen en de circulaire economie. Het kabinet komt hier begin 2017 naar uw Kamer op terug.

Een wereldwijde uitdaging

Het aantal Nederlandse initiatieven op weg naar een circulaire economie komt goed op gang. Maar alleen zijn we nergens. Veel materiaal- en productketens zijn immers internationaal georganiseerd. Daarom is het goed te weten dat ook wereldwijd flinke stappen worden gezet op weg naar een circulaire economie.

Onder Nederlands voorzitterschap hebben de EU-lidstaten hun steun reeds uitgesproken voor ambitieuze maatregelen om in Europa een circulaire economie tot stand te brengen¹⁴, zoals duurzame winning van grondstoffen, een langere levensduur van producten, duurzaam ontwerp, minder plastic afval, minder voedselverlies en -verspilling en experimenteerruimte voor circulaire initiatieven via Innovation Deals.

¹¹ TNO, Kansen voor een circulaire economie in Nederland, 2013.

¹² Ecofys en Circle Economy, Implementing Circular Economy globally makes Paris targets achievable, 2016.

¹³ Zie routekaarten Meerjarenaafspraken Energie Efficiency (MJA).

¹⁴ EU actieprogramma Circulaire Economie, uitgebracht door Europese Commissie dd 2 december 2015 en de Raadsconclusies in Milieuraad en Landbouwrada van juni 2016.

Een aanpak op Europees niveau levert een gelijk speelveld op. En het Nederlands bedrijfsleven heeft de kans om zijn huidige voorsprong te verzilveren.

Op mondiaal niveau zijn afspraken gemaakt, die zijn vastgelegd in de *Sustainable Development Goals* (SDG's). Denk hierbij aan het streven naar halvering van de wereldwijde voedselverspilling, duurzame productie- en consumptiepatronen, armoedebestrijding, mensenrechten, duurzaam gebruik van natuurlijk kapitaal en afvalreductie, waaronder de bestrijding van zwerfvuil op zee («*plastic soup*»).

Het kabinet streeft er naar in het najaar een beeld te hebben hoe Nederland wat betreft deze SDG's concreet zijn verantwoordelijkheid kan invullen.

The Ocean Cleanup haalt het plastic uit de golven.

The Ocean Cleanup werd in 2013 opgericht door de jonge ondernemer Boyan Slat. Hij heeft een manier gevonden om op grote schaal plastic afval uit onze zeeën en oceanen te vissen. Met belangrijke financiële steun vanuit de rijksoverheid kon The Ocean Cleanup deze zomer een zuiveringsinstallatie in de Noordzee plaatsen, 23 kilometer uit de kust van Scheveningen. Als de proef succesvol verloopt, komt er in 2020 een plasticvanger van 100 kilometer lengte te liggen in de Grote Oceaan. Hiermee zou in 10 jaar ongeveer de helft van de plastic soep in dat deel van de oceaan kunnen worden opgeruimd.

Strategische doelstellingen om circulaire ambities te ondersteunen

Om de huidige Nederlandse economie versneld te veranderen in een circulaire economie, hebben wij drie strategische doelstellingen in het Rijksbrede programma geformuleerd:

- 1 Grondstoffen in bestaande ketens worden hoogwaardig benut. Deze efficiëncyslag kan leiden tot afname van de grondstoffenbehoefte in bestaande ketens.
- 2 Waar nieuwe grondstoffen nodig zijn, worden fossiele, kritieke en niet duurzaam geproduceerde grondstoffen vervangen door duurzaam geproduceerde, hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen. Hiermee maken we onze economie niet alleen toekomstbestendiger, maar ook minder afhankelijk van fossiele bronnen en de import daarvan. Verder blijft ons natuurlijk kapitaal zo behouden.
- 3 We ontwikkelen nieuwe productiemethodes, gaan nieuwe producten ontwerpen en gaan gebieden anders inrichten. Ook bevorderen we nieuwe manieren van consumeren. Dit leidt tot andere ketens die de gewenste reductie, vervanging en benutting een extra impuls geven.

In de bouw wordt bijvoorbeeld nog bijna al het bouw- en sloopafval hergebruikt door het als vulmateriaal in de grond-, weg- en waterbouw te verwerken, in plaats van het op een hoogwaardige manier te hergebruiken. Een uitdaging voor de nabije toekomst. We zien al wel dat er bijvoorbeeld steeds meer producten, zoals bruggen van biocomposiet worden gemaakt. Ook de grenzen van het 3D-printen zijn nog lang niet in zicht. Deze technische en digitale revolutie zorgt voor innovatieve producten en lager grondstoffengebruik.

Black Bear zet zijn tanden in oude banden.

Met het recyclen van carbon black uit autobanden vermindert Black Bear de berg afgedankte autobanden. Dat zijn er nu zo'n 2 miljard per jaar. Die banden worden nu nog vaak verbrand met als gevolg

hoge CO₂-emissie of belanden op de afvalstort. In Afrika zijn ze een bron van malaria, omdat in de banden een laagje water blijft staan waar muggen goed in gedijen. Carbon black kan gebruikt worden voor de productie van nieuwe banden, verf of inkt. Bij het productieproces van Black Bear komt veel minder CO₂ vrij en het levert olie en gas op als bijproduct. Dit initiatief was innovatief en kapitaalintensief en kreeg daarom steun van de overheid om op te kunnen starten.

Nederland circulair in 2050. Een maatschappijbrede inspanning

De gewenste transitie naar een circulaire economie vraagt om maatregelen in alle fasen van het gebruik van grondstoffen. Van winning en productie tot consumptie en afvalverwerking. Actieve betrokkenheid en inzet van bedrijven, kennisinstituten, financiers, maatschappelijke organisaties, overheden en consumenten is dan ook onmisbaar.

We hebben technische innovaties nodig, maar ook sociale en economische. De circulaire vraagstukken bewegen zich dwars door bedrijfssectoren en diverse schaalniveaus heen. Bij het ontwerp van een product moet bijvoorbeeld al rekening worden gehouden met de periode ná het gebruik ervan. Alle partijen hebben elkaar nodig. Daarom is het belangrijk dat publieke en private partijen vanuit een gezamenlijke visie op zoek gaan naar mogelijkheden om technische, sociale en systeeminnovaties door te voeren. In de eigen keten. Maar ook cross-sectoraal tussen bedrijven, kennisinstellingen en NGO's, op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Stap voor stap.

Deze gezamenlijke transitie vraagt om een overheid die zich niet alleen opstelt als marktmeester. Waar nodig zal de overheid als regisseur richting geven, de voortgang en samenhang met ander beleid bewaken en het beschikbare instrumentarium, zoals wetgeving en financiering inzetten. Daarnaast zal de overheid als netwerkpartner in de uitvoering actief samenwerken met stakeholders in productketens, in sectoren en op diverse schaalniveaus.

Tijd voor transitie. De focus op vijf prioriteiten

Het grondstoffenakkoord vormt de opmaat voor transitieagenda's. De transitieagenda's vragen inzet van alle betrokken maatschappelijke actoren. Samen richten we ons daarbij op vijf prioriteiten: Biomassa en voedsel, Maakindustrie, Kunststoffen, Bouw en Consumptiegoederen. Deze prioriteiten hebben een relatief grote economische impact, kennen een grote milieudruk, bieden kansen door de reeds aanwezige initiatieven van maatschappelijke partijen en sluiten goed aan bij de prioriteiten van de Europese Commissie. Nog vóór de zomer van 2017 zijn deze transitieagenda's opgesteld. In het Rijksbrede programma schetsen we vervolgens de interventies die het kabinet voor ogen heeft om met deze transitieagenda's de einddoelstellingen dichterbij te brengen.

Interventies

Bij het opstellen van de transitieagenda's zet het kabinet specifiek in op de volgende punten.

1. Stimulerende wet- en regelgeving

Ruimte in Regels. Sneller en beter inspelen op maatschappelijke behoeften

Wetten en regels kunnen een circulaire economie stimuleren maar ook onbedoeld beperken. Op nationaal niveau maken we nu al gebruik van de ruimte die de Crisis- en herstelwet biedt en de Omgevingswet kan gaan bieden. Het programma Ruimte in Regels ondersteunt ondernemers door concrete belemmeringen weg te nemen en structurele belemmeringen op te sporen en aan te pakken. Tot nu toe zijn er al meer dan 80 belemmeringen weggenomen waardoor bedrijven makkelijker circulair kunnen ondernemen. Zo kan het karton van drankverpakkingen nu makkelijker worden hergebruikt en is het aantrekkelijker gemaakt om oude scheepsmotoren op te knappen in plaats van te slopen. En lokale energienetten zijn makkelijker commercieel rendabel te maken. In de periode tot 2020 streeft het kabinet ernaar om minimaal nog eens tachtig belemmeringen weg te nemen.

Maar de overheid doet meer om de circulaire economie ruim baan te geven

Het kabinet zal meer experimenteerruimte creëren om circulaire initiatieven te ondersteunen. Dat kan ook fysiek. Zo heeft het Energiecentrum Nederland (ECN) via de vergunning de ruimte om op het eigen terrein innovatieve ontwikkelingen van anderen te (laten) testen.

Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) geeft de kaders voor de vergunningverlening voor afvalstoffen. Bijvoorbeeld voor de omgang met de import van recyclebare afvalstoffen. In de toekomst willen we flexibeler omgaan met het wijzigen van het LAP, zodat we sneller kunnen inspelen op de veranderingen die de transitie naar een circulaire economie vraagt.

Het wegnemen van belemmeringen en het bieden van ruimte in wetgeving ten bate van een circulaire economie past goed in het kabinetsbeleid om toekomstbestendige wetgeving te maken die het mogelijk maakt om te innoveren en in te spelen op initiatieven uit de samenleving.¹⁵

Er liggen nog veel ongebruikte kansen om zogeheten nutriënten zoals fosfaat terug te winnen uit reststromen als mest, afvalwater en zuiveringsslib. Door aanpassing van de Europese regels, waarvoor Nederland zich heeft ingezet tijdens het EU-Voorzitterschap, kunnen deze teruggewonnen grondstoffen in de toekomst weer worden ingezet in bijvoorbeeld kunstmest.

FrieslandCampina maakt van mest een groene motor.

De Dutch Biorefinery Cluster en FrieslandCampina met haar melkveehouders voeren het project «Mest de Groene Motor» uit: koeienmest volledig verwerken tot biobrandstoffen, kunstmestvervangers, gerecyclede voedingsstoffen en biochemicals voor de chemische industrie. Zo wordt een grote kringloop gecreëerd van dierenvoeding tot aan gerecyclede grondstoffen uit koeienmest. De Dutch Biorefinery Cluster stelt dat het groeiende mestoverschot een waardevolle bron van grondstoffen is. Daarmee wordt er van een dure afvalstroom een winstgevend product gemaakt.

¹⁵ Zie verder de kamerbrief «Werken aan toekomstbestendige wetgeving en een toekomstbestendig wetgevingsproces» van 6 juli 2016, Kamerstuk 33 009, E, Kamerstuk 33 009, nr. 30.

Veel producten zijn nu door hun ontwerp moeilijk te repareren of te recyclen. Het kabinet wil de aandacht voor circulair ontwerpen dat met het VANG programma is gestart, zoals het CIRCO-initiatief¹⁶ voortzetten in 2017. We verbinden dit aan de prioriteiten van het Rijksbrede programma. Ondernemers en ontwerpers worden in interactie met wetenschappers en studenten op weg geholpen met de ontwikkeling van nieuwe circulaire producten, diensten en businessmodellen.

De Europese Ecodesign-richtlijn kijkt nog onvoldoende naar de mogelijkheden om te recyclen of producten te renoveren. Dit is ook door Europa geconcludeerd en de richtlijn zal worden aangepast. Nederland zal, met andere lidstaten, onderzoeken hoe die Europese aanpak ondersteund en versneld kan worden. Ook gaan we verkennen hoe we de invulling van de al vastgelegde producentenverantwoordelijkheid voor auto's, banden, elektronica en verpakkingen verder kunnen uitbreiden. Het kabinet denkt hierbij aan afspraken over de hoeveelheid gerecyclede of *biobased* materialen. Het kabinet stimuleert een ketenaanpak voor een aantal prioritaire stromen, zoals matrassen, luiers en textiel, gericht op de ontwikkeling van een duurzame business case. De introductie van producentenverantwoordelijkheid (zoals het terugnemen van het af te danken product) is daarbij een mogelijk te hanteren instrument.

Auping Take Back System. Een supervoorbeeld van circulair denken.

Jaarlijks worden in ons land meer dan 1,2 miljoen matrassen als grofvuil aangeboden. Het grootste deel daarvan verdwijnt in de verbrandingsoven, een stapel die zo hoog is als duizend maal de Eiffeltoren. Koninklijke Auping bv doet het anders, met hun Take Back System. Daarmee garandeert Auping maximale recycling van oude matrassen. De veren worden omgesmolten naar opnieuw te gebruiken staal. Het latex en polyether worden onder andere verwerkt in ondertapijt en judomatten. Het overgrote deel van de oude matras wordt hierdoor grondstof voor een nieuw product. En de eigenaren van de bedden zijn ervan verzekerd dat hun matras niet op de vuilstort belandt of in de verbrandingsoven verdwijnt.

Het bedrijfsleven zal worden uitgedaagd om met een ambitieuze *road map* circulaire economie te komen in het kader van het recent afgesloten IMVO-convenant Duurzame Kleding en Textiel.

We stimuleren circulaire verdienmodellen

Een economie die minder grondstoffen verbruikt kan nog steeds bieden wat de consument wenst of zelfs meer. Denk aan Spotify: overal muziek luisteren zonder CD's. Ook zijn er steeds meer *apps* voorhanden die het kort huren en delen van producten gemakkelijker maakt. Door bepaalde producten als dienst te verkopen in plaats van te bezitten, of door diensten in te kopen in plaats van producten, zoals de *pay-per-lux* dienst van Philips, hebben we minder van die producten en materialen nodig.

Bestaande regelgeving is niet altijd toegesneden op de nieuwe verhoudingen tussen aanbieders en vragers van producten en diensten. Het kabinet wil meer helderheid verschaffen over fiscaliteit en aansprake-

¹⁶ CIRCO, creating business through circular design, is een door de rijksoverheid ondersteund programma, getrokken door CLICK.NL, de TKI van de creatieve industrie, en de wetenschappelijke opleidingen Industrieel Ontwerp in Nederland.

lijkheid door praktijkvoorbeelden te analyseren. Op basis daarvan wordt bezien of aanpassing van regelgeving nodig en gewenst is.

We stimuleren recycling en hergebruik

Het (Europees) kader voor de begrippen afvalstof, bijproduct en einde-afvalstatus leidt in de praktijk tot veel (rechts)onzekerheid. Nederland wil dit kader verduidelijken om hergebruik en recycling te stimuleren en tegelijkertijd gevaarlijke stoffen in de kringloop verder terug te dringen. Een voorbeeld daarvan is het onschadelijk maken van asbestvezels, waardoor schoongemaakt afval kan worden hergebruikt als bouw materiaal.

We raken hiermee onder andere aan het debat over de REACH-regelgeving en de EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Discussies over recycleren of verbranden van kozijnen met loodhoudend PVC is daar een voorbeeld van. Wij willen bij de herziening van REACH in 2018 inzetten op recycleren, uiteraard waar dat niet schadelijk is.

Het kabinet wil daarnaast de veelbelovende aanpak met de *North Sea Resources Roundabout* verbreden naar andere secundaire grondstoffen en naar andere landen. Innovatieve bedrijven gaan daarbij in gesprek met uitvoerende diensten en inspecties over grensoverschrijdend transport van gerecyclede producten en materialen («handavingsdialoog»¹⁷).

De inzet van het kabinet is om minder schoon afvalhout («B-hout») toe te staan als brandstof in enkele categorieën van de SDE+. Hiermee wordt mogelijk minder vers hout en schoon afvalhout («A-hout») gebruikt voor energieopwekking (wat dan beschikbaar komt voor alternatieve toepassingen). Dit wordt nu onderzocht. Belangrijke randvoorwaarden zijn dat aan de geldende milieueisen kan worden voldaan en het halen van de doelen voor hernieuwbare energie en recycling voor hout niet wordt belemmerd.

Er verdwijnt nog veel restafval ongesorteerd in de afvalverbrandingsinstallaties. Het kabinet gaat onderzoeken op welke wijze waardevolle stromen rendabel en hoogwaardiger teruggewonnen kunnen worden uit buitenlands huishoudelijk- en bedrijfsafval dat nu nog in Nederland wordt verbrand.

Het kabinet hecht er aan het gebruik van gerecycled of *biobased* materiaal te vergroten. Reblend, dat textiel opnieuw in de economie brengt, is een goed voorbeeld.

De vicieuze textielcirkel doorbreken? Reblend spint er garen mee.

Textielproductie is zeer belastend voor het milieu en veel kleding wordt weggegooid. Meestal nog voor het versleten is. Het Nederlandse Reblend ontwikkelt, samen met ontwerpers, producenten en labels, garen van 100% gebruikt textiel. Door hier weer kleding en meubelstoffen van te maken willen ze de vicieuze textielcirkel doorbreken. Reblend verwerkt het afgedankte textiel bovendien in een slim proces waarbij geen water en aanvullende chemicaliën nodig zijn.

Om onze circulaire doelstellingen te halen zetten wij bij voorkeur stappen in het kader van de gezamenlijk ontwikkelde transitieagenda. Het kabinet

¹⁷ Term ontleend aan het advies van de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa («Commissie Corbey»): Duurzaamheidscriteria post-2020 (www.corbey.nl).

sluit daarbij echter niet uit, indien nodig en doelmatig en het liefst in Europees verband, om een bepaald percentage gerecycled of *biobased* materiaal in producten verplicht te stellen. Bijvoorbeeld als het in overleg met de ketenpartijen niet lukt om onze doelen in voldoende tempo te halen.

Het kabinet zet in op het maken van afspraken hierover met omliggende landen om er voor te zorgen dat de markten voor deze producten groot genoeg worden.

Het kabinet ontwikkelt een instrumentarium om bepaalde milieubelastende producten of onderdelen uit te faseren, zeker als er goede alternatieven voor zijn. Het kabinet denkt daarbij onder meer aan overbodige of niet te recyclen *multilayer* verpakkingen zoals chips- en soepzakken. Uiteraard moeten alternatieven aan dezelfde primaire eisen voldoen, zoals het voorkomen van voedselbederf. Het kabinet gaat verder in overleg met producenten en retailers om het gebruik van niet-duurzame producten, zoals promotieproducten of wegwerpservices te verminderen. Er bestaan immers genoeg alternatieven die van hernieuwbare grondstoffen zijn gemaakt. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van het instrumentarium dat in het Rijksbrede programma wordt geschetst.

2. Slimme marktprikkels

Positieve effecten in de marktprijs van circulaire producten

De transitie naar de circulaire economie vergt soms radicale innovaties en systeem- en gedragsveranderingen. De positieve milieueffecten hiervan komen vaak niet in de marktprijs tot uiting. Dit leidt tot een significant hoger investeringsrisico. Ingrijpen door de overheid kan maatschappelijke onderinvestering tegengaan en de markt voor gerecycled materiaal stimuleren.

Zowel in het SER-advies als in de Europese Raadsconclusies wordt aangegeven dat er mogelijkheden liggen om het bestaande instrumentarium van fiscaliteit, heffingen en subsidies beter te richten op de transitie naar een circulaire economie.¹⁸ De SER heeft aangegeven hierbij een rol te willen spelen. Het kabinet wacht met belangstelling het initiatief van de SER op dit punt af.

De overheid gaat meer circulair inkopen

Een circulaire economie vereist een ander inkoopgedrag van de overheid. Het kabinet wil meer aandacht voor de milieuprestaties en de maatschappelijke kosten tijdens en na de levensduur van een in te kopen product. De zogenaamde *total costs of ownership*. Daarom zal het kabinet hieraan een impuls geven door als overheid circulair in te kopen. Hiermee worden nieuwe markten voor duurzame en circulaire producten en diensten gecreëerd of vergroot. In de brief over Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), die op 7 juli 2016 naar de Kamer is gestuurd¹⁹, wordt daar uitgebreid op ingegaan, evenals op het streven om tot 10% circulair inkopen te komen in 2020. Bij het geven van een impuls aan circulair inkopen kunnen we gebruik maken van de kennis en ervaring die de afgelopen jaren reeds zijn opgebouwd bij het programma Innovatiegericht inkopen. Overigens kan naast de publieke sector uiteraard ook de private sector op dit vlak het goede voorbeeld geven.

¹⁸ Bij keuzes voor het inzetten van deze «marktprikkels» hanteert het kabinet een aantal criteria: effectiviteit en kostenefficiëntie vergeleken met alternatieve maatregelen, effecten op de werkgelegenheid, uitvoerbaarheid en robuustheid van de opbrengst. Voor het overwegen van belastinguitgaven geldt het toetsingskader belastinguitgaven.

¹⁹ Kamerstuk 30 196, nr. 466.

Met innovatief aanbesteden in afvalcontracten kunnen sorteer- en verwerkingssystemen op een hoger peil worden gebracht. Zo zijn in 2015 met succes sorteerbedrijven uitgedaagd om, in plaats van 50%, tot 90% kunststoffen te sorteren. Het kabinet gaat gemeenten en afvalinzamelaars stimuleren om hier meer aandacht aan te besteden.

3. Financiering

Marktpartijen financieren de transitie

Private financiering voor circulaire ontwikkelingen laat duidelijk zien dat er draagvlak in de samenleving is voor de ambities die de overheid neerlegt. Het kabinet is verheugd dat private financiers, zoals de drie grote banken (ABN-AMRO, RABO en ING) in een gezamenlijke verklaring het belang van circulair ondernemen onderstrepen²⁰. En dat er bovendien met de Green Deal Financiering duurzame energieprojecten een gezamenlijk expertisecentrum van overheid en groot- en groenbanken actief is. Daarbij gaan zij na wat verder nodig is om de kennis van financiële producten en risicobeheer in het licht van de circulaire economie te vergroten. Het kabinet zal in gesprek gaan met private financiers over wat er nodig is en hoe het Rijk dit kan ondersteunen.

Het kabinet wil nog deze kabinetsperiode besluiten nemen om de investeringen in Nederland verder te stimuleren. Separaat onderzoeken het Ministerie van EZ, het Nederlands Investeringsagentschap en de BNG-Bank de haalbaarheid van een Energietransitie Financieringsfaciliteit. Deze faciliteit richt zich op het aanjagen en realiseren van economisch en technologisch gezonde projecten, die op dit moment moeilijk financierbaar zijn. Dit kunnen ook circulaire projecten zijn. De start van de pilot is voor het eind van het jaar voorzien.

De eerste commerciële *biobased* fabrieken kondigen zich al aan. Om tot een verantwoorde investering te komen, voor onder meer de suikerchemie, de houttraffinage en pyrolyse, bekijkt het Ministerie van EZ de mogelijkheden om deze bedrijven te ondersteunen.

Europese (co)financiering

Ook bieden de Europese structuurfondsen en de middelen uit het zogenaamde Junckerfonds (Europees Fonds voor Structurele Investerings, EFSI) kansen voor Nederlandse bedrijven en overheden om circulaire innovaties en investeringen te financieren.

4. Kennis en innovatie

Voor het ontwikkelen van een circulaire economie is kennis cruciaal

Voor de transitie naar de circulaire economie blijven veel vragen nog onbeantwoord, wat onzekerheid oproept. Dit vertraagt en belemmert investeringen in noodzakelijke innovaties. Het is daarom zaak dat de kennisinfrastructuur goed toegankelijk is voor maatschappelijke partijen om de juiste kennisvragen in de onderzoeksagenda's een plek te geven. Daarom wil het kabinet, naast een in 2017 samen met de kennisinstellingen en ketenpartners vast te stellen Rijksbrede kennis- en innovatieagenda, ook de gezamenlijke aandacht voor de circulaire economie versterken in de relevante routes van de Nationale Wetenschapsagenda

²⁰ MVO Nederland, januari 2016, www.mvonederland.nl

(NWA)²¹ en in de verschillende topsectoren in het innovatiebeleid. Bedrijfsleven, kennisinstellingen en de relevante beleidsdepartementen zullen de mogelijkheid van een aantal circulaire roadmaps onderzoeken en hierin investeren.

Binnen het EU-budget voor R&D (Horizon 2020) is voor de jaren 2016–2017 een bedrag van 650 miljoen euro gereserveerd voor projecten op het gebied van circulaire economie. Nederland maakt daar al goed gebruik van. De inzet van de Europese Commissie voor de periode 2018–2020 is een vergelijkbaar bedrag (tot in totaal circa € 1 miljard) hiervoor te reserveren. Het kabinet zet in op maximaal gebruik van Horizon 2020 door Nederlandse bedrijven. Het MKB speelt hierbij een belangrijke rol en moet kunnen meeprofiteren van de beschikbare middelen.

Circulaire kennis, die moeten we delen

Voor de noodzakelijke kennisverspreiding wordt – naast het gebruik van bestaande en nieuwe platforms en netwerken – gewerkt aan de introductie van diverse instrumenten, zoals de grondstoffentool, waarmee bedrijven zelf meer zicht krijgen op hun gebruik van kritieke grondstoffen. Dit is van belang om inzicht te krijgen in de risico's voor leveringszekerheid en de behoefte aan alternatieven (onder meer door gebruik van natuurlijke of *biobased* oplossingen). Het CBS en het RIVM leveren daarvoor (met de natuurlijk-kapitaalrekeningen en de Atlas Natuurlijk Kapitaal) de benodigde informatie aan. Ten slotte zal overeenkomstig de motie Çegerek/Remco Dijkstra²² een kennisbank worden gelanceerd.

We zoeken aansluiting bij het beroepsonderwijs

De binnen het huidige VANG-programma opgezette netwerken voor kennisontwikkeling en kennisoverdracht met de rubber- en kunststofsector en de metaalsector worden voortgezet in 2017. De ondersteunende KIEM-VANG regeling wordt in 2017 eveneens voortgezet waarmee laagdrempelige onderzoeksvragen kunnen worden geadresseerd en door onderzoeks- en kennisinstellingen kunnen worden opgepakt.

Repurpose «behoud het goede».

Een voormalig Shell-kantoor in Den Haag wordt van kantoorgebouw getransformeerd tot wooncomplex met 240 luxe appartementen. Op 12 maart 2016 startte de bouw van het project met als motto «behoud het goede». In het project worden het casco van de hoogbouw, de kelder en de parkeergarage behouden. Ook krijgen materialen als deurdrangers, lampen, deuren en de keuken een nieuwe bestemming in hetzelfde en in andere gebouwen. Volgens ingenieursbureau Repurpose levert hergebruik meer op dan alleen kostenbesparing; met oude materialen in een nieuwe functie blijft immers ook de geschiedenis van een pand levend en kan tot wel 80% milieuschade gereduceerd worden bij nieuwbouw (op basis van LCA).

²¹ In het kader van de Nationale Wetenschapsagenda wordt onder meer gewerkt aan de route *Smart Industry*, de route *Circulaire Economie en grondstoffen: duurzame circulaire impact* en de route *Materialen – Made in Holland* (www.wetenschapsagenda.nl).

²² Kamerstuk 34 300 XII, nr. 28.

5. Internationale samenwerking

Holland Circular Hotspot. Circulaire hotspot van Nederland in de wereld

In internationaal verband zal aandacht besteed worden aan de export van recyclebare afvalstoffen en het risico van afwenteling ervan naar lage-inkomenslanden. Internationaal steunt Nederland via de Wereldbank/International Finance Corporation (IFC) de toepassing van het *Natural Capital Protocol*²³ door bedrijven en het gebruik van natuurlijk kapitaalrekeningen door overheden.

IMVO-convenanten, zoals die voor kleding en textiel en de in voorbereiding zijnde convenanten voor elektronica en metalen, bieden de mogelijkheid om *roadmaps* voor circulaire economie op te nemen. In het verlengde daarvan zal ook de inzet op een meer circulaire economie in stedelijke delta's worden verkend, gericht op versterking van lokale economische ontwikkelingen. Tegelijk zal effectenonderzoek worden gebruikt om in een vroeg stadium de effecten van beleidsopties richting een circulaire economie op mondiale duurzame ontwikkelingen en lage inkomenslanden in kaart te brengen. Daarmee zal de beleidscoherentie en -synergie worden versterkt en tevens kunnen hiermee toekomstige afwentelingsmogelijkheden zoveel mogelijk worden voorkomen of gemitigeerd.

Het kabinet wil bijdragen aan het creëren van de juiste internationale condities voor de omslag naar een circulaire economie. Daartoe zal een platform *Holland Circular Hotspot* worden opgericht. Binnen dat platform zal het kabinet investeren in internationale partnerschappen. Verder neemt het kabinet het initiatief om te komen tot meer internationale green deals en convenanten en zullen inkomende en uitgaande missies worden ondersteund.

Duurzame keuzes aantrekkelijker maken

De circulaire economie raakt ons allemaal. Veel Nederlanders vinden dat we duurzamer kunnen leven en dragen graag hun steentje bij. Zeker als ze weten wat ze kunnen doen, als dat makkelijk kan, als het voor hen iets oplevert en als het zichtbaar tot resultaten leidt.

Het kabinet wil het voor mensen gemakkelijker maken om een bijdrage te leveren aan de transitie en hen daarbij stimuleren langer te doen met producten en zorgvuldig om te gaan met af te danken producten en materialen, zowel thuis als op het werk, op school of onderweg. Dat is ook goed voor de portemonnee. Nu zijn er bijvoorbeeld verschillende inzamelsystemen voor huishoudelijk afval per gemeente met een wisselend effect op de reductie van restafval en het scheidingsgedrag van consumenten. De ene gemeente haalt plastic verpakkingsafval apart op, de andere doet het samen met blik en drankenkartons. Ook zijn de inzamelsystemen verschillend tussen huishoudens en bijvoorbeeld winkels, kantoren en sportverenigingen. Daarom heeft het kabinet de ambitie om samen met gemeenten te bevorderen dat innovatieve inzamel- en retoursystemen, zoals «omgekeerd inzamelen» en «diftar»²⁴, breed worden geïmplementeerd. Kabinetsinzet is om de beste resultaten

²³ www.naturalcapitalcoalition.org/protocol

²⁴ Omgekeerd inzamelen: inzamelsysteem waarbij herbruikbare materialen aan huis worden ingezameld en restafval naar een centrale plaats gebracht moet worden.

Diftar: gedifferentieerde tarieven waarbij per huishouden geregistreerd wordt hoeveel afval aangeboden wordt; hoe meer afval een burger aanbiedt hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn.

tot norm te verheffen («als het elders kan, kan het hier ook»). Overigens is ook nascheiding daarbij een mogelijk in te zetten systeem.

Uitvoering van het programma

Het Bestuur van de Stichting Afvalfonds heeft verslag gedaan van haar activiteiten tot heden (bijlage 3)²⁵. Stichting Afvalfonds zal de nog resterende middelen in het fonds verder benutten voor projecten ter stimulering van het gescheiden inzamelen en recycleren van verpakkingen, het verduurzamen van de verpakkingketen en het bestrijden van zwerfafval. Het kabinet juicht dit toe, omdat deze inzet in zijn ogen een grote bijdrage levert aan het halen van de doelen voor de prioriteiten kunststoffen en consumptiegoederen. Door gemeenten, het verpakkend bedrijfsleven en het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden aanvullende afspraken gemaakt. Er zullen programma's opgezet worden om onder meer de glaszameling verder te verhogen en, zoals eerder opgemerkt, om in samenwerking met de gemeenten een effectiever en eenduidiger afvalinzameling te realiseren en daarover duidelijk te communiceren. Een aantal gemeenten laat zien dat er hele mooie resultaten gehaald kunnen worden. Met deze versterking komen naar verwachting ook de overige en zeker de grote gemeenten versneld tot betere resultaten. Zo dragen de middelen van de Stichting Afvalfonds bij aan de verwezenlijking van de in deze brief genoemde ambitie.

U zult jaarlijks een voortgangsrapportage van het Rijksbrede programma ontvangen waarin het kabinet zal ingaan op zowel de uitvoering van de acties als op de voortgang van de transitie. De eerder genoemde kennisbank draagt onder meer bij aan het ontwikkelen van indicatoren en evaluatiemomenten om inzicht te krijgen in de voortgang van de transitie.

De circulaire economie. Nederland is er klaar voor

De circulaire economie raakt ons allemaal. En steeds meer Nederlanders zijn er klaar voor. We willen duurzamer kunnen leven en dragen graag allemaal ons steentje bij. Maar het helpt als mensen en bedrijven weten wat ze kunnen doen. Als het iets oplevert en zichtbaar tot resultaten leidt. En als het zo makkelijk en aantrekkelijk mogelijk voor ze wordt gemaakt.

Als we samen onze schouders eronder zetten, burgers, bedrijven én overheden, is onze circulaire economie haalbaar.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

²⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl