

Vergaderjaar 2022–2023

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

Met deze Kamerbrief bied ik u, als coördinerend bewindspersoon voor Circulaire Economie, mede namens de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Klimaat en Energie en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 (NPCE) aan. Met dit NPCE, dat volgt uit de afspraken in het coalitieakkoord, zet het kabinet een volgende noodzakelijke stap in de transitie op weg naar een circulaire economie.

In deze brief ga ik in op de belangrijkste inhoud van het NPCE. Daarnaast reageer ik op twee relevante rapporten: de Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023 (ICER) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de verkenning «Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en energietransitie voor brede welvaart» van de sociaaleconomische Raad (SER).

De circulaire transitie versnellen

De manier waarop we op dit moment met grondstoffen omgaan is niet houdbaar. Een stijgende bevolkingsomvang leidt bovendien zonder ingrijpen tot een toename van de vraag naar grondstoffen. Meer mensen betekent meer gebruik van grondstoffen, tenzij ze bijvoorbeeld vaker producten hergebruiken. Maar ook bestaande opgaves leiden tot een hogere vraag naar grondstoffen. Denk bijvoorbeeld aan de bouwopgave, die leidt tot een toenemende vraag naar bouw materiaal. De energietransitie, die leidt tot een toenemende vraag naar grondstoffen voor de bouw van windmolens, zonneparken enzovoort. We mogen volgende generaties niet opzadelen met problemen die we nu veroorzaken. Daarom werkt het kabinet toe naar een circulaire economie in 2050 met als richtinggevend doel het gebruik van primaire abiotische grondstoffen in 2030 te halveren.

Een circulaire economie draagt bij aan het tegengaan van klimaatverandering, het herstellen en verbeteren van biodiversiteit en het creëren van een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Daarnaast draagt een circulaire economie bij aan het vergroten van de leveringszekerheid van grondstoffen. De oorlog in Oekraïne maakt eens te meer duidelijk hoe afhankelijk we als Nederland zijn van andere landen voor onze grondstoffen¹. Versnellen van de transitie is daarom hard nodig. Het NPCE is een belangrijke stap, maar met de maatregelen in het NPCE alleen komen we er niet. Er is meer nodig om de doelen daadwerkelijk te realiseren.

Het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 (NPCE)

In het NPCE zijn concrete doelen voor geselecteerde productgroepen geformuleerd en een uitgebreide set aan maatregelen opgenomen. In het NPCE zijn de maatregelen opgenomen langs de vier aangrijpingspunten:

1. Vermindering gebruik grondstoffen;
2. Substitutie;
3. Levensduurverlenging en
4. Hoogwaardige verwerking.

Waar het beleid zich eerder vooral richtte op materialen in de afvalfase, leggen we in dit NPCE steeds meer de nadruk op de gehele keten, van ontwerp en hergebruik tot en met verwerking, zonder de aandacht te verliezen voor de achterkant van de keten. Bij meer nadruk op de gehele keten kijken we ook naar de internationale delen daarvan. De transitie naar een circulaire economie voltrekt zich niet geïsoleerd; het is ook een Europees en internationaal proces. We sluiten daarom aan bij EU-beleid en dragen bij aan promotie van de circulaire economie op Europees en mondiaal niveau. Daarbij houden we ook oog voor onder meer de milieu en sociaaleconomische consequenties van de transitie in andere landen, waaronder ontwikkelingslanden. Ook zetten we met het NPCE bewuster in op het stimuleren en faciliteren van het gewenste circulaire gedrag van burgers op basis van een uitgewerkte gedragsstrategie, die als bijlage is toegevoegd.

Met de inzet op de vier aangrijpingspunten, zorgen we voor een evenwichtige inzet om te komen tot een circulaire economie, met een evenwichtige set aan stimulerende, normerende en beprijzende maatregelen. Per fase van de transitie in een productgroep of materiaalstroom zal het accent verschillen. Waar in het begin van de transitie de vrijwilligheid vooral gezocht werd met ook stimulerende maatregelen, zal gaandeweg steeds meer normerende en beprijzende maatregelen voor de hand liggen. Ik ben voornemens om een tijdlijn op te stellen waarin de verschillende (soorten) maatregelen duidelijk zichtbaar in de tijd worden gezet.

Maatregelen

De in het NPCE opgenomen maatregelen zijn financieel gedekt. In het geval van een verkenning of onderzoek is de verkenning of het onderzoek zelf gedekt, maar de doorvertaling van de uitkomsten van de verkenningen en onderzoeken naar eventuele beleidsmaatregelen niet.

Voorbeelden van maatregelen in het NPCE zijn:

1: Vermindering gebruik grondstoffen:

- In 2030 koopt de overheid veel meer circulair in. Denk aan bureaus en stoelen, maar ook aan bruggen, wegen en waterwerken. Daarmee

¹ Zie ook de Nationale Grondstoffenstrategie (Kamerstuk 32 852, nr. 224).

voorkomen we veel onnodig gebruik van grondstoffen en stimuleren we dat bedrijven circulaire producten gaan aanbieden.

- In 2030 is minimaal vijftig procent van de (wegwerp)verpakkingen gereduceerd ten opzichte van nu. We verpakken alleen dat wat absoluut noodzakelijk is en stimuleren herbruikbare verpakkingen.
- Milieuschade mag niet zonder gevolgen blijven. Veroorzaakt de productie van grondstoffen of producten milieuschade? Dan moet dat gecompenseerd worden door de producent. Door milieuschade te beprijzen, stimuleren we consumenten en producenten om verantwoordere keuzes te maken. De komende jaren verkennen we hoe we nog onbeprijste milieuschade beter in de kostprijs van producten en diensten kunnen meenemen.

2: Substitutie

- We zetten in op een verplicht percentage hernieuwbare grondstoffen. Doel hiervan is dat we meer en betere herbruikbare grondstoffen gebruiken. De komende tijd verkennen we hoe we dit verplichte percentage het beste kunnen invoeren en wat een realistisch percentage is. Hierbij hebben we oog voor verschillende materiaalstromen. We starten met textiel (via de ESPR²), verpakkingen (via de verpakkingenverordening), en elektrische apparaten (via de Ecodesign-richtlijn).
- We werken aan het zo circulair mogelijk bouwen binnen de woningbouwopgave. Daarvoor gaan we onder andere de voorwaarden scheppen voor het vergroten van vraag en aanbod voor biobased bouw³.

3: Levensduurverlenging:

- We gaan hergebruik stimuleren, onder andere door het kopen en verkopen van tweedehandskleding te stimuleren (via de Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)). We onderzoeken of het mogelijk is om retailers te verplichten een steeds groter aandeel tweedehands producten aan te bieden.
- Vanaf 2023 komt er een reparateursregister voor elektrische en elektronische apparaten, zodat producten die het niet meer doen worden hersteld in plaats van weggegooid.

4: Hoogwaardige verwerking

- In 2050 moet het verbranden van recyclebaar materiaal volledig verleden tijd zijn. Dat vergt ingrepen aan de voorkant van de keten. Daarom gaan we onder andere gemeentes én inwoners van Nederland helpen om afval nog beter te scheiden. Uiteindelijk kan dit leiden tot een materiaalgericht verbrandingsverbod.
- We zetten in op een UPV voor meubels voor 2030. Dat betekent dat producenten verantwoordelijk worden gemaakt voor (de kosten van) het inzamelen en recyclen van meubels aan het einde van de levensduur, zodat er zo min mogelijk afval ontstaat.

ICER en SER-verkenning

Bij het opstellen van het Nationaal Programma zijn de aanbevelingen van de SER-verkenning (Kamerstuk 32 852, nr. 209) en de Integrale Circulaire Economie Rapportage van het PBL (bijlage bij deze brief) betrokken. De belangrijkste aanbevelingen uit de SER-verkenning en de ICER sluiten nauw bij elkaar aan.

1. **Stel concrete doelen op die gepositioneerd zijn in een visie voor de lange termijn.**

² Ecodesign for Sustainable Products Regulation.

³ Besluitvorming over uit te voeren maatregelen in het kader van de klimaatopgave vindt plaats in het voorjaar van 2023.

Het PBL stelt voor om op nationaal niveau meerdere doelen op te stellen, de SER stelt één duurzame grondstoffendoelstelling voor. Beide organisaties bevelen doelen aan waarbij zowel op milieu als circulariteit wordt gestuurd. Om concrete invulling te geven aan een doel moet deze volgens hen specifiek gemaakt worden op product-groepniveau (volgens het PBL) of worden toebedeeld aan sectoren en ketens (SER).

2. **Ontwikkel een coherent pakket van beleidsmaatregelen met voldoende inzet van verplichtende maatregelen zoals normering en beprijzing.**

Deze maatregelen scheppen nieuwe spelregels om een substantiële marktvraag te creëren naar circulaire producten die nodig is om de omslag naar een circulaire economie te maken.

3. **Versterk de governance inclusief uitvoeringsstructuur met een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden.**

Geef betrokken partijen een stevig en gespecificeerd mandaat om de gewenste veranderingen te realiseren. Het PBL en de SER geven aan dat voldoende structurele mogelijkheden (mensen en middelen) beschikbaar moeten komen om deze verantwoordelijkheden waar te maken. Ze constateren dat er op dit moment te weinig middelen beschikbaar worden gemaakt door het kabinet.

4. **Zet in op een kabinetsbrede aanpak waarin circulariteit volledig wordt geïntegreerd in ander beleid om de ambitie om de economie circulair te maken in 2050 te behalen.**

Ambities voor 2030 en 2050 helpen de stap te zetten naar een circulaire economie. In het NPCE zijn daarom doelen opgenomen voor product-groepen, overeenkomstig de eerste aanbeveling van de SER en het PBL. Aangetekend dient te worden dat voor het vaststellen van overkoepelende doelen nog een aantal stappen te zetten is. Ten aanzien van de tweede aanbeveling is zoals eerder gesteld een grote stap gezet in het NPCE, met een evenwichtige set aan maatregelen. Op de derde en vierde aanbeveling kom ik later in deze brief terug.

Uitwerking ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie

In het NPCE wordt ingegaan op de verdere uitwerking van het ambitieuze klimaatdoel voor de circulaire economie. Door het sturen en faciliteren van (internationale) duurzame, circulaire ketens draagt beleid voor de circulaire economie immers bij aan de klimaatopgave, op zowel (1) de mondiale klimaatopgave als (2) de nationale klimaatdoelen. Het kabinet zet zich in voor het reduceren van de Nederlandse broeikasgasvoetafdruk. Beleid hiertoe zal ook bijdragen aan de kabinetsdoelstelling om in 2030 nationaal minimaal 55 procent uitstootreductie te realiseren. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld ziet het kabinet een potentiële bijdrage aan de binnenlandse reductie-opgave van structureel 2–4 Mton CO₂-reductie door circulair beleid. Een recente studie door CE Delft naar de kwantitatieve CO₂-impact van een tiental circulaire maatregelen laat zien dat, naast de te verwachten mondiale reducties, de verwachte nationale CO₂-reductie 0,1 tot 2,8 Mton bedraagt. Het precieze reductiepotentieel op Nederlands grondgebied ten opzichte van het huidige klimaatbeleid is daarmee onzeker. Dit onderzoek stuur ik mee met deze brief.

Een circulaire economie draagt bij aan de klimaatopgave, milieuopgave, biodiversiteit en leveringszekerheid. Omgekeerd kan klimaatbeleid een circulaire economie helpen versnellen. In het NPCE wordt ingegaan op hoe de samenhang tussen circulaire economie en klimaatbeleid wordt versterkt in het instrumentarium en welke mogelijkheden er zijn om de samenhang te versterken in de verschillende klimaatsectoren.

Data en monitoring

Bij het opstellen van het NPCE (en eerder de adviesroutekaarten door de transitieteams⁴) bleek dat nog veel data ontbreken. Data over de feitelijke belemmeringen, de effectiviteit van maatregelen en de kosten. Het komende jaar zal gebruikt worden voor het goed in kaart brengen op welke onderdelen de noodzakelijk data ontbreekt. En zetten we een eerste stap in het verder verzamelen van deze data. Dit draagt bij het aan zowel de eerste als de tweede aanbeveling van de SER en het PBL. Een belangrijke notie hierbij is dat de dataverzameling, net als de wijze waarop we de doelen zullen meten, nog onontgonnen terrein is, mede omdat we voorlopen op andere landen.

Kabinetsbrede inzet op circulaire economie

Indachtig de vierde aanbeveling van het PBL en de SER, vinden we het belangrijk om te benadrukken dat de transitie naar een circulaire economie een kabinetsbrede aanpak is. Omdat de transitie naar een circulaire economie andere opgaven raakt en kan helpen (en vice versa), trekken we voor de uitwerking zoveel mogelijk op met andere ministeries, waarvan de SER en het PBL in hun adviezen ook het belang benadrukken. Denk hierbij ook aan samenwerking bij de klimaat- en energietransitie, de woningbouwopgave en de transitie in het landelijk gebied, maar ook aan de zorg, sport, logistiek en mobiliteit.

Op 9 december 2022 heeft uw Kamer tevens de Nationale Grondstoffenstrategie (Kamerstuk 32 852, nr. 224) ontvangen. Deze kent een nauwe samenhang met het NPCE, met name als het gaat om inzet van circulaire strategieën gericht op het vergroten van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en de verduurzaming van internationale ketens. De Grondstoffenstrategie en het NPCE versterken elkaar.

In samenhang met de derde aanbeveling van het PBL en de SER heeft uw Kamer per motie (Kamerstuk 32 852, nr. 199) verzocht om naast het concretiseren van circulaire economiedoelen ook de concrete beleids-opties, routes, afwegingen en (maatschappelijke) kosten die gepaard gaan met het behalen van deze doelen, in kaart te brengen. Deze zijn opgenomen in de bijlage. Daarnaast wordt hierbij invulling gegeven aan de motie van de leden Bontenbal en Grinwis (Kamerstuk 32 813, nr. 952).

Tot slot

We gaan met dit NPCE een volgende fase van deze urgente transitie in. Het kabinet had dit programma niet op kunnen stellen zonder de basis die er afgelopen jaren gelegd is. Daar zijn we de betrokken partijen, zoals de transitieteams en leden van het Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie en hun achterban, zeer erkentelijk voor.

Om de benodigde versnelling mogelijk te maken gaan we met het NPCE in de hand in gesprek met betrokken partijen bij de circulaire economie. We gaan afspraken maken met bedrijven, werkgeversorganisaties, financiële en kennisinstellingen, vakbonden, maatschappelijke organisaties en medeoverheden over de bijdrage die zij kunnen leveren aan het realiseren van de doelen. Veel partijen hebben in aanloop naar dit NPCE aangegeven een bijdrage te willen leveren.

⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 204.

We zetten met het NPCE weer een stap op weg naar de circulaire economie. Maar, zoals gezegd, is er nog meer nodig om de ambities te halen. We willen de komende jaren daarom meer stappen zetten en gaan op zoek naar mogelijkheden om de doelen binnen bereik te brengen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

Bijlage: Mogelijke aanvullende maatregelen op het NPCE

In het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 zijn alleen maatregelen en acties opgenomen waar we middelen voor hebben. Voor de volgende aanvullende maatregelen en acties zijn (nog) geen middelen:

- Circulair uitvoeren andere transities (zoals klimaatagenda en bouwopgave) uitgebreider dan huidige inzet;
- Opschalingsregeling Circulaire Economie (volgens systematiek SDE++);
- Meerkosten vergoeden bij Maatschappelijk Verantwoord Opdrachtgeven en Inkopen (MVOI);
- Voor meer productgroepen circulaire inkoopcriteria oppakken;
- Faciliteren medeoverheden en regionale partijen om circulaire economie-opgave regionaal in de praktijk te brengen;
- Meer ondernemers in het peloton bereiken door verdere opschaling van het Versnellingshuis Nederland Circulair!;
- Aandacht voor het thema duurzaamheid in brede zin en de circulaire economie vergroten en vraaggestuurd het onderwijs hierin ondersteunen.
- Het (laten) opvangen van de sociale gevolgen van afbouw door om- en bijscholing naar circulaire *skills*;
- Inzet op een data- en digitaliseringsstrategie, een platform om datadeling te faciliteren;
- Een onderzoeksagenda opstellen om de gaten in beschikbare data op te vullen.

Niet in deze bijlage opgenomen, maar wel relevant, is de opvolging van de aanbevelingen die volgen uit de verkenningen van maatregelen en onderzoeken zijn opgenomen in het NPCE. De verkenning/onderzoek is financieel gedekt, maar de uitvoering van de hieruit volgende aanbevelingen niet. Deze kunnen zonder aanvullende middelen dus niet zomaar doorgang vinden.

Met deze bijlage geven we invulling aan een motie van Tweede Kamerlid Mulder (CDA).⁵

De voorgestelde wetgevende maatregelen, zowel nationaal als Europees, zullen impact hebben op handhaving, uitvoering en toezicht, ook financieel. De impact op uitvoering en handhaving zal bij verdere uitwerking van specifieke wetgevende maatregelen met een HUF-toets⁶ nader in kaart worden gebracht. Dit zal nader inzicht geven in de implicaties voor de bevoegde autoriteiten (o.a. de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) en Omgevingsdiensten), uitvoeringsorganisaties (o.a. RWS, RVO) en, in sommige gevallen medeoverheden, en de budgettaire gevolgen.

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 199, hieruit: «verzoekt de regering om naast het concretiseren van circulaire economiedoelen ook de concrete beleidsopties, routes, afwegingen en (maatschappelijke) kosten die gepaard gaan met het behalen van deze doelen, in kaart te brengen, en de Kamer hierover voor het einde van het jaar te informeren».

⁶ HUF: handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.