

ARTIKEL

Internationale effecten circulaire economie vragen om moreel en strategisch leiderschap

Marjolein de Ridder

Nederland en de Europese Unie kunnen moreel en strategisch leiderschap tonen door nu vast te anticiperen op de internationale effecten van een Europese transitie naar een circulaire economie. In de huidige discussie over de circulaire economie blijven de bredere internationale aspecten van een Europese transitie naar een circulaire economie vaak onderbelicht. Dat is onterecht, want die transitie creëert nieuwe kansen en uitdagingen voor het Nederlands buitenlands beleid.

De circulaire economie staat momenteel volop in de belangstelling. Volgens het Rijksbreed Programma Circulaire Economie moet de Nederlandse economie immers in 2050 volledig draaien op herbruikbare grondstoffen. De overheid, bedrijven, onderzoekers en beleidsmakers buigen zich dan ook al enkele jaren over de vraag wat er gedaan kan worden om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Veelal staat de vraag centraal wat we in Nederland en Europa kunnen doen om die circulaire economie te bevorderen en welke sectoren en materiaalketens hiervoor de meeste kansen bieden. Ook ligt de focus vooral op het instrumentarium: welke nationale en Europese wet- en regelgeving, financiering en marktinstrumenten zijn nodig om bedrijven te stimuleren circulaire activiteiten te ontplooiën en hoe kan de burger als consument gestimuleerd worden bij te dragen aan de circulaire economie?

Vanuit strategisch oogpunt is het echter ook van belang de circulaire economie in bredere internationale context te beschouwen. Naarmate de economie zich doorontwikkelt van een model voor lokaal afvalmanagement naar businessmodellen gericht op integraal grondstoffenmanagement wordt de internationale context relevanter.

Stel kritische vragen en anticipeer op toekomstige internationale effecten

De achterliggende ambitie van de circulaire economie is ons grondstoffengebruik terug te dringen en ons economisch model te verduurzamen. Om dit te verwezenlijken is begrip van de geopolitieke *drivers* en internationale effecten van de circulaire economie relevant. Grondstoffenketens overschrijden immers de nationale en Europese grenzen. Daarnaast heeft het nationale en Europese beleid inzake grondstoffen consequenties voor andere landen. Het is ook van belang kritische kanttekeningen te plaatsen bij de bejubeling van de circulaire economie als dé oplossing voor de huidige internationale grondstoffenproblematiek en de

uitdaging dat er in 2050 wereldwijd zo'n negen miljard mensen zullen zijn die in welvaart willen leven.



© Europese Commissie

Transport van fossiele brandstof. Nederland haalt 68% van zijn grondstoffen uit het buitenland.

In welke mate de circulaire economie daadwerkelijk kan bijdragen aan de oplossing van het probleem van de groeiende internationale behoefte aan grondstoffen, daarover is nog weinig bekend. Ook weten we weinig over wat de voorziene en onvoorziene internationale effecten zullen zijn op het gebied van milieu, ontwikkeling en handel. Het getuigt van moreel en strategisch leiderschap om hier bij de ontwikkeling van het beleid voor de circulaire economie vast proactief bij stil te staan. Inzichten in de positieve internationale effecten kunnen gebruikt worden om multiplier-effecten te genereren van beleidsinterventies, terwijl met behulp van inzichten in negatieve effecten kan worden geïdentificeerd op welke terreinen flankerend buitenlandbeleid noodzakelijk is. Op deze manier kan Nederland internationaal een koploper zijn in het duurzaam beheer van mondiale publieke goederen en het voorkomen van afwenteling op ontwikkelingslanden.

Internationale grondstoffenproblematiek maakt kwetsbaar

Vanuit geopolitiek perspectief is een belangrijke *driver* van de transitie naar een circulaire economie ten eerste de internationale grondstoffenproblematiek. Momenteel is de vraag naar grondstoffen door de wereldwijde macro-economische situatie wat lager. Op de lange termijn zijn er echter structurele trends die de vraag naar grondstoffen naar verwachting zullen opdrijven, zoals de toenemende economische ontwikkeling, het stijgende welvaartsniveau in ontwikkelingslanden en een groeiende wereldbevolking.

Zorgen over grondstoffenschaarste hebben de afgelopen jaren tot toenemende internationale concurrentie om bepaalde grondstoffen geleid en brachten een grotere invloed van de staat en politiek gemotiveerde interventies op grondstoffenmarkten met zich mee. Landen troffen

in toenemende mate protectionistische maatregelen ten aanzien van de handel in grondstoffen, waaronder exportrestricties voor mineralen en metalen die nodig zijn voor belangrijke industriële sectoren, zoals de elektronica, automobiel - en defensie-industrie.^[1]

De circulaire economie zou Nederland naar schatting zo'n € 7,3 miljard per jaar en 54.000 nieuwe banen opleveren

Dergelijke maatregelen kunnen een bedreiging vormen voor de grondstoffenzekerheid van importafhankelijke landen. Europa is sterk importafhankelijk voor zowel kritieke materialen als basismaterialen. Van de 54 kritieke materialen voor Europa wordt 90% geïmporteerd. Nederland haalt 68% van zijn grondstoffen uit het buitenland. Het importeert vooral veel halffabrikaten in plaats van onbewerkte grondstoffen, maar is vanwege deze importafhankelijkheid ook kwetsbaar voor internationale ontwikkelingen op grondstoffenmarkten. Een stabiele toevoer van betaalbare grondstoffen is van belang voor de economische veiligheid. Circulaire businessmodellen kunnen bijdragen aan de economische veiligheid van landen, omdat zij op termijn een deel van de binnenlandse grondstoffenvraag kunnen opvangen, de kwetsbaarheid door importafhankelijkheid kunnen verminderen en bijdragen aan een algehele economische verduurzaming.

Economische veiligheid in een wereld van verschuivende machtsverhoudingen

Ten tweede maken verschuivende politieke en economische machtsverhoudingen de transitie naar een circulaire economie strategisch relevant. In deze context zijn circulaire businessmodellen een manier voor overheden om het concurrerend vermogen van hun economie te verbeteren en de nationale economische veiligheid te vergroten. Circulaire businessmodellen kunnen bijdragen aan het concurrerend vermogen van bedrijven doordat zij kunnen leiden tot kostenreducties door verbeterde grondstoffenefficiëntie en verminderde materiaalinput, alsmede en tot nieuwe, innovatieve markten en producten.

Naar schatting kan de circulaire economie voor Nederland zo'n € 7,3 miljard per jaar en 54.000 nieuwe banen opleveren.^[2] Schaalbaarheid is een belangrijke factor om dit potentieel te verwezenlijken en dat vereist samenwerking, ook over de grenzen heen. Het terugwinnen van grondstoffen uit mobiele telefoons bijvoorbeeld is zeer kostbaar en vereist een groter volume dan binnenlands beschikbaar is. Het vermarkten van circulaire producten en kennis in het buitenland biedt eveneens economische kansen. Naast de geopolitieke noodzaak en het belang voor economische veiligheid, komt het enthousiasme voor de circulaire economie ook voort uit de bijdrage die zij kan leveren aan de internationale doelstellingen wat betreft mens, milieu, natuur en klimaat.

Traditionele mijnbouw heeft grote milieu-impact

De aantrekkingskracht van de circulaire economie is gebaseerd op het zo veel mogelijk ontkoppelen van economische ontwikkeling en het gebruik van grondstoffen, waardoor een circulaire economie vooruitzicht biedt op duurzame groei en welzijn met respect voor mens, milieu, natuur en klimaat. Het grootschalige gebruik, de toenemende vraag en de verspilling van grondstoffen heeft tot nefaste sociale en milieueffecten geleid.



© Wikimedia Commons

Een damdoorbraak bij de Braziliaanse mijn van Samarco leidde in 2015 tot een giftige stroom modder, vol zink, koper, kwik en arsenicum.

Zo heeft de traditionele mijnbouw een grote milieu-voetafdruk. Er zijn grote hoeveelheden water en energie nodig voor grondstoffenwinning. Het landschap wordt in mijnbouwgebieden vaak blijvend aangetast. Mijnbouw leidt tot grote hoeveelheden afval en problemen met de opslag kunnen tot milieurampen leiden. Recente voorbeelden hiervan zijn de rampen bij de Mexicaanse mijn Buenavista del Cobre in 2014, waar de dammen braken van een opslagruimte voor kopersulfaat en andere zware metalen, en bij de Braziliaanse mijn van Samarco in 2015, waar een damdoorbraak leidde tot een giftige stroom modder, vol zink, koper, kwik en arsenicum. Beide rampen leidden tot grootschalige verwoesting en vervuiling.

Juist vanwege de schaalgrootte van afvalstromen in steden hebben circulaire initiatieven en *urban mining* kans van slagen

Een en ander illustreert dat grondstoffenwinning direct kan leiden tot schade aan de leefomgeving en aan private en publiek bezittingen en indirect kan bijdragen aan problemen die de bestaansbasis van mensen ondermijnen, zoals voedsel- en (drink)waterschaarste. Overgang naar een circulaire economie zou de voetafdruk van onze grondstoffenconsumptie kunnen verkleinen, bijvoorbeeld als hierdoor minder primaire grondstoffen gemijnd behoeven te worden.

Verstedelijking en *urban mining* bieden kansen

De transitie naar een circulaire economie zou ook een oplossing kunnen bieden voor de afvalproblematiek in ontwikkelingslanden als gevolg van snelle verstedelijking. Naar verwachting zal in 2020 zo'n 60% van de wereldbevolking in steden wonen. In ontwikkelingslanden creëert de snelle verstedelijking uitdagingen op het gebied van stedelijke voorzieningen zoals huisvesting, sanitair, energie, schoon water en afvalverwerking. Grote steden kennen een hoge concentratie afval. Juist vanwege de schaalgrootte van afvalstromen in steden hebben circulaire initiatieven en *urban mining* kans van slagen. Het ontwikkelen van nieuwe circulaire businessmodellen en waardeketens kan in grote steden in ontwikkelingslanden bijdragen aan werkgelegenheid en armoedebestrijding en aan een duurzamere leefomgeving.

Een deel van de grondstoffen die de Nederlandse industrie importeert, is afkomstig van afvalinzameling en recycling in ontwikkelingslanden. De inzameling en verwerking in ontwikkelingslanden vindt voor een deel plaats in de informele sector, die vaak niet goed gereguleerd is en mede daardoor gekenmerkt wordt door milieuvervuiling en sociale misstanden. Circulaire businessmodellen kunnen bijdragen aan een meer verantwoorde stroom van secundaire grondstoffen uit ontwikkelingslanden. Daarbij is het van belang ervoor te waken dat ons belang bij voorzieningszekerheid bijdraagt aan, en (bijvoorbeeld) niet ten koste gaat van, lokale werkgelegenheid.

Klimaatdoelstellingen doen vraag naar metalen en mineralen stijgen

Ook de doelstelling om klimaatverandering tegen te gaan, is een *driver* van de circulaire economie. Duurzaam grondstoffenbeheer en de transitie naar een circulaire economie kunnen bijdragen aan reductie van CO₂-uitstoot en het behalen van de klimaatafspraken van Parijs.^[3] De wens CO₂-uitstoot te verminderen en meer gebruik te maken van hernieuwbare energie heeft echter ook een grote impact op de vraag naar grondstoffen. Hernieuwbare-energie technologieën zoals zonne- en windenergie doen echter de vraag naar grondstoffen (zeldzame aardmetalen en ook basismetalen als zilver en koper) stijgen. De vraag naar koper zal naar verwachting ook stijgen als gevolg van grootschalige elektrificatie.



© Verenigde Naties

Groepsfoto tijdens de Klimaatconferentie in Parijs (30 november – 12 december 2015). De wens CO₂-uitstoot te verminderen en meer gebruik te maken van hernieuwbare energie heeft echter ook een grote impact op de vraag naar grondstoffen.

Verwezenlijking van de doelstellingen van het Energieakkoord vraagt om een strategische visie op hoe de grondstoffen voor hernieuwbare-energie technologieën in de toekomst zullen worden zeker gesteld. Een dergelijke visie ontbreekt nu nog. Inzetten op een circulaire

economie kan zorgen voor een duurzamer aanbod van metalen en mineralen die nodig zijn voor de energietransitie. Bezien vanuit de doelstellingen inzake mens, milieu, natuur en klimaat is het inzetten op een circulaire economie een logisch onderdeel van een robuust buitenlandbeleid. Er zijn dus goede redenen om een transitie naar een circulaire economie te omarmen en te bevorderen. Niettemin is het ook van belang te erkennen dat er nog veel onduidelijkheden bestaan.

Onzekerheden en nieuwe uitdagingen vereisen moreel en strategisch leiderschap

Ten eerste is het onzeker of een circulaire economie de toenemende vraag naar grondstoffen die nodig zijn voor economische ontwikkeling en de hernieuwbare energietransitie significant zal kunnen dempen. Een groot deel van ons grondstoffengebruik, vooral van energie, is inherent lineair.^[4] Als de vraag naar grondstoffen wereldwijd op de lange termijn zal stijgen, zal ook het aanbod primaire grondstoffen moeten toenemen. Daarmee blijft het verduurzamen van de traditionele grondstoffenwinning een belangrijk speerpunt voor beleid. Inzetten op een circulaire economie zou niet ten koste mogen gaan van initiatieven op dit vlak. Sterker nog, het verduurzamen van de traditionele mijnbouw, smelten en raffineren zou integraal onderdeel moeten zijn van de ontwikkeling van een circulaire economie.

Moreel en strategisch leiderschap vergt dat Nederlandse beleidsmakers aandacht hebben voor deze onzekerheden en neveneffecten. Om te voorkomen dat we achter de feiten aanlopen en een achterhoedegevecht voeren, dient Nederland op onvoorziene effecten te kunnen anticiperen en additionele of alternatieve beleidsopties te bepalen.

Onderzoek speelt een sleutelrol bij het beantwoorden van openstaande vragen over de circulaire economie. Daarbij is het van groot belang dat dit onderzoek zich niet alleen richt op hoe barrières voor het tot stand brengen van een circulaire economie kunnen worden weggenomen, maar ook de internationale effecten nader kwantificeert. In dit licht heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken dan ook de eerste onderzoeken gefinancierd naar de impact van de circulaire economie op ontwikkelingslanden.^[5] In het artikel 'De Europese circulaire economie en ontwikkelingslanden' van Michel Rademaker in dit Dossier van de *Internationale Spectator* wordt nader op de resultaten van dit onderzoek ingegaan.

Kansen voor internationale handel en ontwikkelingssamenwerking

Ondanks de vele vraagtekens is zeker dat een transitie naar een circulaire economie gevolgen zal hebben voor onze vraag naar grondstoffen en dat dit onze handelsrelaties met grondstofrijke ontwikkelingslanden zal beïnvloeden. Dit heeft ook implicaties voor de beleidsagenda voor ontwikkelingssamenwerking. *In casu* kan dit betekenen dat Nederland in ontwikkelingslanden die sterk afhankelijk zijn van inkomsten uit de primaire grondstoffenexport aan een duurzaam alternatief verdienmodel gaat werken.

Bij het nastreven van de Sustainable Development Goals moet het uitgangspunt zijn dat ontwikkelingslanden gesteund worden in de transitie van lineaire naar circulaire economische systemen

Onderdeel van zo'n model zou kunnen zijn om in samenwerking met lokale en Nederlandse bedrijven nieuwe circulaire businessmodellen te ontwikkelen en in te zetten op schaalvergroting van bestaande en nieuwe circulaire economische activiteiten. Te denken valt aan het terugwinnen van hoogwaardige stoffen uit ingezameld elektronisch afval, metaal, textiel of biomassa-reststromen. Bedrijven zouden zich kunnen toespitsen op het creëren van werkgelegenheid en nieuwe producten en diensten voor de zogenaamde *base of the pyramid*, honderden miljoenen mensen met een zeer laag inkomen die behoefte hebben aan bepaalde basisvoorzieningen en een aanzienlijk marktpotentieel vormen.

Dit biedt kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven, maar draagt ook bij aan de doelstellingen van het Nederlandse buitenlandbeleid op het gebied van veiligheid, duurzame economische ontwikkeling, milieu en klimaat. Het exporteren van kennis en technologie inzake circulaire economie past dan ook goed binnen het huidige Nederlandse gedachtegoed over economische diplomatie en hulp en handel.

Internationaal onderhandelen en verantwoord ondernemen

De circulaire economie is internationaal nog steeds geen breed gedeelde ambitie, mede vanwege de uiteenlopende belangen van grondstof importerende en grondstof exporterende landen. Om de positieve effecten van de circulaire economie te versterken en de negatieve effecten te voorkomen of te mitigeren, is het daarom ook van belang dat Nederland ervoor zorgt dat er meer aandacht komt voor de circulaire economie in internationale afspraken en bij internationale gremia als de VN en de OESO. Bij het nastreven van de *Sustainable Development Goals* (SDG's) van de VN moet het uitgangspunt zijn dat een internationale circulaire economie zonder afwenteling wordt bereikt en ontwikkelingslanden gesteund worden in de transitie van lineaire naar circulaire economische systemen. Bij onderhandelingen over EU-handelsverdragen met ontwikkelingslanden en verdragen als TTIP kunnen afspraken worden gemaakt over circulair ontwerp van producten en diensten, over het wegnemen van belemmerende regelgeving en het bevorderen van de juiste juridische en economische randvoorwaarden en prikkels voor internationaal opererende bedrijven.

Nederland is een koploper in de markt van recycling en circulaire economie, zowel in Europa als mondiaal. Deze positie maakt dat Nederland een voorbeeldfunctie kan vervullen en verschaft een legitieme onderbouwing voor het tonen van moreel leiderschap op het gebied van internationale diplomatie rond het behoud van mondiale publieke goederen. Een andere manier waarop Nederland kan bijdragen aan het verduurzamen van internationale handels- en grondstoffenketens is door middel van het bevorderen van convenanten voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO).

In de IMVO-convenanten zullen bedrijven afspraken maken over het behalen van tastbare resultaten ten aanzien van de internationale normen voor verantwoord ondernemen. Zo zouden convenanten voor de Nederlandse metaal- en elektronische industrie kunnen

bijdragen aan het verduurzamen van secundaire grondstoffenketens en zodoende aan de circulaire economie. IMVO is een manier om te zorgen dat de transitie naar een circulaire economie niet enkel economische kansen biedt voor Nederland, maar ook daadwerkelijk bijdraagt aan duurzame internationale handel en ontwikkelingssamenwerking met respect voor mensenrechten en milieu.

Het beschikbare instrumentarium voor economische diplomatie – zoals het organiseren van handelsmissies, de inzet van ambassades en government-to-government ondersteuning – kan worden ingezet om kansen voor Nederland te verzilveren en om bij te dragen aan de transitie elders.

Het verschil maken

Kortom, mondiale trends als economische ontwikkeling, verstedelijking en klimaatverandering, en hun implicaties voor vraag en aanbod van grondstoffen, maken dat het bevorderen van de transitie naar een circulaire economie een noodzakelijke en robuuste strategie is. Tegelijkertijd is duidelijk dat de circulaire economie maar een deel is van de oplossing. De circulaire economie kan ondersteunend zijn aan de doelstelling van grondstoffenzekerheid, maar is op zichzelf niet een voldoende adequate oplossing voor andere met grondstoffen verbonden uitdagingen, zoals klimaatverandering, milieuvervuiling, vrede en veiligheid en duurzame economische ontwikkeling.

Daarnaast is het belangrijk ons niet alleen te focussen op het instrumentarium dat nodig is om de overgang naar een circulaire economie te versnellen. Vanuit internationaal perspectief vraagt de ambitie een circulaire economie te worden dan ook om moreel en strategisch leiderschap. Dat wil zeggen dat Nederland met evenveel toewijding inzet op aanpalend beleid, zoals het verduurzamen van de mijnbouw, het bijdragen aan alternatieve verdienmodellen voor grondstofrijke ontwikkelingslanden en landen met een sterke stedelijke ontwikkeling, en het inbedden van circulaire economie in handelsverdragen, in ontwikkelingsbeleid en IMVO-convenanten. Naast aandacht voor kansrijke sectoren in ons eigen land, is ook aandacht nodig voor de internationale gevolgen en de interactie-effecten tussen beleid op grondstoffen, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Alleen op deze manier kan Nederland daadwerkelijk een verschil maken in het duurzaam beheer van mondiale publieke goederen.

Noten

[1] Zie OECD, *Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, Fallacies and Better Practices*, 2014; en *OECD Inventory of Restrictions on Exports of Raw Materials* (http://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials), 2014.

[2] TNO, *Kansen voor een circulaire economie in Nederland*, 2013.

[3] Kornelis Blok et al., *Implementing Circular Economy Globally Makes Paris Targets Achievable*, Ecofys & Circle Economy, 2016.

[4] Arnold Tukker, *In kringetjes vooruit. De circulaire economie als recept voor duurzaamheid*, oratie, Leiden, 2016.

[5] Sijbren de Jong et al., *The Circular Economy and Developing Countries*, Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), 2016.

Auteurs



Marjolein de Ridder

Senior Beleidsmedewerker, Eenheid Strategische Advisering, Ministerie van Buitenlandse Zaken ▶

(<https://nl.linkedin.com/in/marjoleinderidder>)