

ARTIKEL

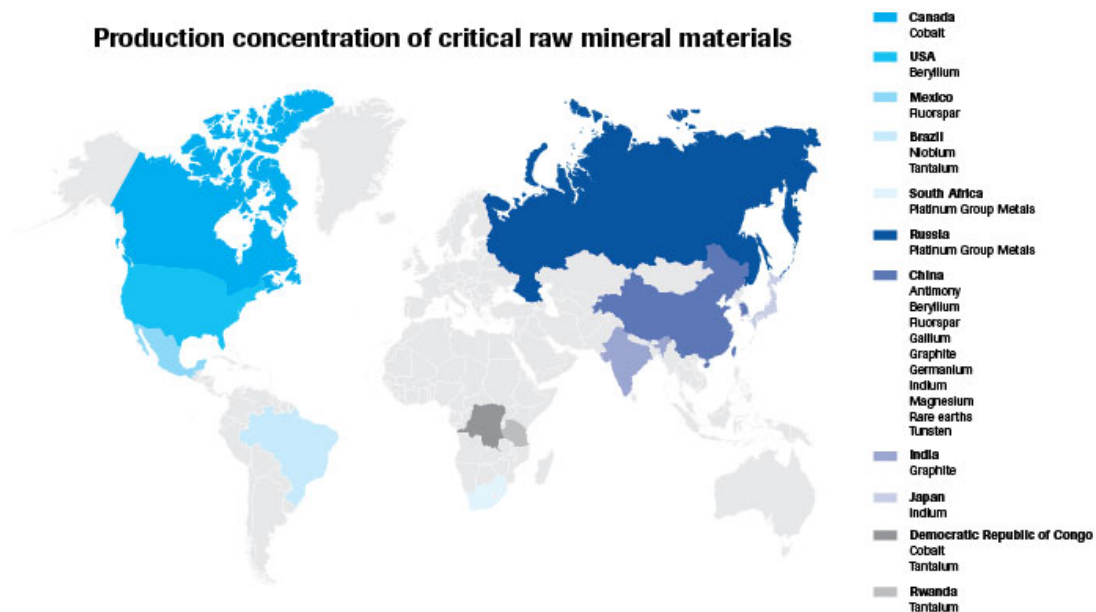
Meer dan één transitie nodig voor een circulaire economie in Europa

Tjitske Ijpma

In het najaar van 2016 heeft het Kabinet het rijksbrede Circulaire economie-programma gelanceerd, met de doelstelling om in 2030 het grondstoffenverbruik van Nederland te halveren en in 2050 een circulaire economie tot stand te brengen. De maatregelen die erin staan aangekondigd, bijvoorbeeld om recycling gemakkelijker te maken en grondstoffenefficiency in ketens te bevorderen, kunnen maximaal effect sorteren als er op Europees niveau beleid is dat de transitie richting een circulaire economie voldoende stimuleert en ondersteunt. Nederland heeft als EU-voorzitter meegewerkt aan een ambitieuze Europese agenda. De komende jaren is het nodig dat de Europese Commissie en de lidstaten op een andere manier gaan samenwerken en dat de EU samen optrekt met mondiale koplopers.

Europese transitie naar een circulaire economie

De circulaire economie is de laatste tijd steeds hoger op de Europese agenda komen te staan. Voorheen was wetgeving op het gebied van afval en productbeleid gericht op het verminderen van de milieudruk. Gaandeweg kwam er steeds meer aandacht voor het belang van grondstoffenefficiëntie,^[1] niet alleen gericht op de milieudruk van het huidige productie- en consumptiesysteem, maar ook op behoud en versterking van de grondstoffenvoorzieningszekerheid voor Europa en haar concurrentiekracht in de wereld.



(images/ijpma-figuur1@2x.jpg)

Ongeveer de helft van het Europese materiaalgebruik wordt geïmporteerd.^[2] Voor kritieke materialen^[3] geldt dat de EU zelfs 90% importeert, vooral uit China.^[4] Daarmee is Europa van alle continenten het meest afhankelijk van import. Met het vooruitzicht op een wereldbevolking van meer dan 9 miljard in 2050, met een groeiende grondstoffenbehoefte en toenemende mondiale concurrentie om natuurlijke hulpbronnen, is het voor de Europese concurrentiepositie van het grootste belang dat economische groei ontkoppeld wordt van milieudruk en materiaalgebruik. Rapporten van de Ellen MacArthur Foundation (EMF) en McKinsey laten zien dat de transitie naar een circulaire economie niet alleen noodzakelijk is, maar ook enorme kansen biedt voor economische groei en banen. Zo becijfert EMF dat de transitie naar een circulaire economie een jaarlijkse besparing van €550 miljard kan opleveren en 2 miljoen extra banen.^[5]

Europese plannen voor een circulaire economie

In december 2014 trok de Commissie-Juncker een eerder door haar voorganger gelanceerd voorstel voor een circulaire economie in en beloofde tegelijkertijd met een ambitieuzer voorstel te komen. Een jaar later (december 2015) lanceerde de Commissie, met vicepresident Timmermans als geestelijk vader, een nieuw circulaire economie-voorstel, bedoeld als samenhangende set maatregelen om de circulaire economie in Europa verder te brengen. Het nieuwe voorstel bevat maatregelen die de Commissie in de resterende zittingstermijn (tot 2019) zal nemen wat betreft ontwerp, productie, consumptie, innovatie, afval en recycling, alsmede op vijf prioritaire ketens/sectoren (bouw, plastic, voedsel, kritische metalen en biomassa).

De reacties op de Commissievoorstellen liepen uiteen. Vanuit zowel het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties als vanuit het Europees Parlement (o.a. de leden Gerben Jan Gerbrandy en Bas Eickhout) klonk kritiek dat het pakket, met name de herziening van de afvalwetgeving, minder ambitieus was en dat daarmee onnodig een jaar vertraging was ontstaan. Deze kritiek was vooral gericht op de percentages voor recycling, die op veel punten waren afgezwakt ten opzichte van het eerdere pakket.^[6]

De Commissie stelde daar tegenover dat de targets wellicht lager waren, maar daarmee ook realistischer voor de EU als geheel. Ook noemde vicepresident Timmermans de nieuwe voorstellen een verbetering, omdat ze op de gehele grondstoffencyclus gericht zijn en niet alleen op de eindfase (afval). Bovendien zijn de nieuwe voorstellen breder en steviger verankerd bij de Europese Commissie, aangestuurd vanuit de kabinetten-Timmermans en -Katainen^[7] in plaats van alleen de milieu-pijler.

Nederland gaf als aankomend voorzitter aan dat het de breedte van het pakket omarmde, de Commissie kon volgen in de redenering over haalbaarheid en zich zou inzetten voor brede steun voor ambitieuze maatregelen in de Raad.

Nederlands EU-voorzitterschap

In de eerste helft van 2016 had Nederland als EU-voorzitter de gelegenheid de Commissievoorstellen verder te brengen door actief aandacht te vragen voor het thema en EU-breed draagvlak te bouwen teneinde de ambities de komende jaren in actie om te zetten. Hierbij was het van belang het thema niet slechts met milieu-ministers te bespreken, maar ook het bredere economische belang te benadrukken. Om die reden is het thema niet alleen op de agenda gezet bij de milieu-ministers, maar ook bij de economie- en de landbouwministers. In juni resulteerde dit in unanieme steun voor de Raadsconclusies waarin de lidstaten steun uitspreken voor de Commissiemaatregelen en waar nodig zaken toevoegen of eigen accenten leggen,^[8] bijvoorbeeld om een langere levensduur, repareerbaarheid en recyclebaarheid van

producten te stimuleren via de Ecodesign-richtlijn. Verder dringen lidstaten aan op meer samenwerking en actieve steun van de Commissie rond het gebruik van marktconforme instrumenten, zoals prijsprikkels, overheidsaanbestedingen en een belasting op het storten van afval.



© Flickr / Matt Gibson

Sommige lidstaten vertrouwen nog op verantwoord storten van afval terwijl andere lidstaten al een uitgebreide infrastructuur voor recycling hebben opgebouwd.

Uitdagingen voor Europa

Het CE pakket en de Raadsconclusies vormen gezamenlijk een Europese beleidsagenda voor de periode tot 2019. Het is nu zaak dat de Commissie en de lidstaten de ambitie vasthouden en vaart maken in de uitvoering ervan. Dit brengt een paar fikse uitdagingen met zich mee.

Grote verschillen tussen lidstaten

In de huidige Europese dynamiek – met 28 (of 27) lidstaten, grote onderlinge economische en politieke verschillen, afkalvend draagvlak voor het Europese proces en veranderende machtsverhoudingen – is het steeds lastiger tot een consistente Europese aanpak te komen. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap werd duidelijk dat er EU-breed draagvlak bestaat voor de transitie naar een circulaire economie, maar dat de grote verschillen tussen lidstaten een uitdaging vormen bij het formuleren van effectief en ambitieus beleid.

Zo vertrouwen sommige lidstaten nog op verantwoord storten van afval (tot nu toe vaak met financiële steun vanuit de Europese structuurfondsen), terwijl andere lidstaten al een uitgebreide infrastructuur voor recycling hebben opgebouwd. Ook is er veel discussie over het stroomlijnen van bestaande regelgeving over afval en gevaarlijke stoffen, zoals bij recycling van PVC in plastic.

Samenhang en brede sturing

Een circulaire economie vereist maatregelen die gaan over handel, landbouw, milieu, economie, banen en innovatie. Het risico bestaat dat die maatregelen effectiviteit verliezen als zij niet in samenhang worden genomen, maar versnipperd over de verschillende onderdelen van de Europese Commissie en de Raad. Ook belangenbehartiging richt zich vaak op individuele maatregelen, niet op het bredere plaatje. Deze tot nu toe vaak verkokerde aanpak staat de snelle transitie naar een circulaire economie in Europa in de weg. Brede, samenhangende sturing is nodig om ervoor te zorgen dat er effectief, eenduidig beleid tot stand komt en om versnippering of tegenstrijdige prikkels te voorkomen.

De transitie naar een circulaire economie vindt in de samenleving plaats, met een belangrijke rol voor de private sector; de overheid speelt steeds meer een faciliterende rol

De nieuwe manier van werken binnen de Commissie, met meer horizontale sturing door de vicepresidenten, zou hierbij moeten helpen. Ook een lange-termijn agenda en stevige verankering in het Europese economische beleid zijn nodig voor slagvaardigheid. Vicepresident Timmermans is op de goede weg met het doorbreken van de gescheiden ‘silo’s’ van beleidsgebieden. De praktijk is echter weerbarstig, en het is een flinke opgave om de circulaire economie steviger te verankeren in de Europese economische agenda. De post-2020 agenda en samenwerking met de opeenvolgende EU-voorzitterschappen kan nieuwe kansen bieden.

Nieuwe vormen van samenwerking

De transitie naar een circulaire economie vindt in de samenleving plaats, met een belangrijke rol voor de private sector. De overheid speelt steeds meer een faciliterende rol, door het creëren van de juiste prikkels in wet- en regelgeving en door het bij elkaar brengen van publieke en private partijen om innovaties op de markt te kunnen brengen en op te schalen. In Nederland heeft die aanpak vorm gekregen via bijvoorbeeld *Green deals*, ketenakkoorden rond kunststof en fosfaat, en een convenant voor recycling van verpakkingen. Dergelijke samenwerkingsvormen kunnen ook op Europees niveau de omslag naar een circulaire economie helpen versnellen, ter aanvulling op het klassieke EU-instrumentarium.

Tijdens het EU-voorzitterschap is een belangrijkste stap gezet met het afsluiten van de eerste internationale ‘Green deal’, specifiek gericht op het versterken van de circulaire economie: de *North Sea Resources Roundabout*. Publieke en private partijen in het Noordzeegebied (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Vlaanderen) werken samen om belemmeringen weg te nemen voor grensoverschrijdend transport van afval. Nu wordt de handel in gerecycled materiaal vaak bemoeilijkt doordat lidstaten Europese wetgeving verschillend interpreteren. Er zijn reeds concrete projecten rond bodem-as, PVC in plastic en struviet uit afvalwater.

Deze aanpak is vernieuwend omdat hij bottom-up is, oplossingsgericht, publiek-privaat en in de vorm van concrete afspraken. De Nederlandse Green Deal-aanpak heeft daarnaast de Europese Commissie geïnspireerd tot het instellen van zg. ‘Innovation deals’, waarin de Commissie met de maatschappelijke partijen samenwerkt om innovatie te stimuleren door belemmeringen in regelgeving weg te nemen.



© Flickr / Roman Boed

Lege flessen in Tanzania. Grondstoffenstromen zijn internationaal, de markt voor recyclaten is dat ook.

Europa heeft de wereld nodig: bedreigingen en kansen

Grondstoffenstromen zijn internationaal, de markt voor recyclaten is dat ook. Dit kan ertoe leiden dat ondernemers die gerecycled materiaal op de markt brengen, moeten concurreren met materialen van buiten Europa die minder duurzaam zijn of aan minder regels hoeven te voldoen en hun producten daardoor tegen een lagere prijs op de markt kunnen brengen.

De markt voor circulaire producten en diensten kan pas echt van de grond komen als er sprake is van eerlijke concurrentie met de nu zeer laag geprijsde primaire grondstoffen. Door het internaliseren van sociale kosten en milieukosten bij de winning en productie van primaire grondstoffen kan een eerlijker speelveld ontstaan. In de Europese-Raadsconclusies is de relatie met het handelsbeleid reeds gelegd: lidstaten roepen de Commissie op concrete acties te ondernemen om duurzame winning en productie van grondstoffen te stimuleren, in de EU en in samenwerking met derde, grondstof producerende landen. Niet door handelsbelemmeringen op te werpen maar door met grondstof producerende landen in dialoog te gaan.

Dit vereist een mondiale aanpak. Waar het op Europees niveau al een moeizaam en complex proces is, is deze uitdaging op mondiaal niveau vele malen groter. De overtuiging dat de circulaire economie oplossingen biedt voor mondiale grondstoffenvraagstukken heeft nog niet overal postgevat. Zo zijn grondstof exporterende landen bezorgd dat de circulaire economie in Europa tot een afnemende vraag naar grondstoffen zal leiden en dus een bedreiging voor hun economische ontwikkeling vormt. Ook is er nog geen duidelijk beeld van de gevolgen voor ontwikkelingslanden.^[9] Ten slotte wekt de term circulaire economie soms verwarring: in mondiale overleggen wordt vaker gesproken over ‘resource efficiency’ of

‘sustainable production and consumption’, omdat dit geaccepteerde begrippen zijn in de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling, dan wel van ‘green economy/green growth’, dat als concept voor steeds meer landen aanvaardbaar is.

Duitsland kan zijn voorzitterschap van de G20 benutten om het thema ‘resource efficiency’ hoger op de mondiale agenda te zetten

Tegelijkertijd zijn er op mondiaal niveau diverse aanknopingspunten om de internationale transitie naar een circulaire economie te bevorderen. De 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling vormt met de Sustainable Development Goals (SDG’s) een internationaal kader voor duurzame ontwikkeling waarin de circulaire economie weliswaar niet expliciet is opgenomen, maar terugkomt in diverse doelen en indicatoren, met doel nummer 12 specifiek gericht op ‘resource efficiency’, inclusief goed afvalmanagement.

Voorts heeft in mei 2016, tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap, de UN Environmental Assemblée (UNEA) een resolutie aangenomen over duurzame consumptie en productie, gericht op ondersteuning van landen in de benodigde transitie en het bevorderen van internationale samenwerking op dit thema, inclusief met niet-statelijke actoren, en waarin ook de circulaire economie een plek heeft gekregen. Duitsland kan voorts zijn voorzitterschap in 2017 van de G20 benutten om – net als tijdens zijn voorzitterschap van de G7 – het thema ‘resource efficiency’ hoger op de mondiale agenda te zetten.

Nederland is binnen de EU en daarbuiten één van de koplopers, maar lang niet de enige en niet op alle terreinen. Zo heeft Japan al in 2000 een wet aangenomen voor de bevordering van efficiënt gebruik van hulpbronnen en is Zuid-Korea koploper als het gaat om circulaire innovaties. UNEP, het milieuprogramma van de VN, met een leidende rol voor het International Resource Panel, ondersteunt internationale partnerschappen rond het bestrijden van marien zwervuil (de ‘plastic soep’) en nutriëntenmanagement.

Ook heeft UNEP een programma opgezet rond duurzame consumptie en productie (het *10 Year Framework Programme Sustainable Consumption and Production*, 10YFP), dat zich richt op o.a. het verduurzamen van de bouw, van toerisme, duurzaam inkopen, consumenteninformatie, voedsel(verspilling) en dat in de uitwerking van de 2030 Agenda voor duurzame ontwikkeling een specifieke plek heeft. Het herwinnen van fosfaat uit afvalwater, een Nederlandse *best practice*, biedt oplossingen voor de mondiale schaarste aan fosfaat en de afvalproblematiek in megasteden.

Conclusie

Voor een toekomstbestendige Europese economie is het noodzakelijk onze afhankelijkheid van primaire grondstoffen te verkleinen, maar ook om binnen de EU tot betere samenwerking en een gecoördineerde aanpak te komen. Nieuwe samenwerkingsvormen en modernisering van de werkwijze van de Europese Commissie zijn daarbij cruciaal. Nederland heeft bijgedragen aan een ambitieuze agenda en de eerste stappen zijn reeds gezet. Er is politieke moed nodig en goede samenwerking tussen Commissie, Parlement en de opeenvolgende voorzitterschappen om de ambities inzake de circulaire economie de komende tijd in praktijk te kunnen brengen.

Noten

[1] Onder meer in de Europese *2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, met een *Flagship Initiative on resource efficiency* (2010); de *Roadmap to a resource efficient Europe* (2011) en het 7e Milieu Actie Programma (2013).

[2] UNEP, IRP (International Resource Panel), 'Resource efficiency: potential and economic implications', 2016.

[3] Kritieke materialen zijn schaarse grondstoffen die essentieel zijn voor bepaalde industrietakken en waarvan de leveringszekerheid laag is.

[4] 'Nederland circulair in 2050', Rijksbreed programma Circulaire Economie.

[5] *Growth within a circular economy vision for a competitive Europe*, rapport van de Ellen MacArthur Foundation (EMF), het McKinsey Centre for Business and Environment en het Stiftungsfonds für Umweltökonomie und Nachhaltigkeit (SUN), juni 2015.

[6] 65% in plaats van 70% recycling van gemeentelijk afval; 75% in plaats van 85% recycling van verpakkingen; en het schrappen van een 30%-target voor reductie van voedselverspilling.

[7] Jyrki Katainen is vicepresident met de portefeuille banen, groei, investeringen en concurrentievermogen.

[8] Council Conclusions (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-envi-conclusions-circular-economy/>) on the EU action plan for the circular economy.

[9] Zie hiervoor het artikel van Michel Rademaker in dit Dossier.

Auteurs



Tjitske Ijma

Beleidsadviseur Circulaire economie bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ▶