



MT DLCE

BestuurskernDirectie Duurzame
Leefomgeving & Circulaire
EconomieDen Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag**Contactpersoon**

Datum

13 mei 2019

beslisnota

Strategie voor circulaire economie in relatie tot het
Urgenda-vonnis en het bredere klimaatbeleid

Inleiding

In de ministerraad van 18 april is besloten welke maatregelen het kabinet zal nemen om in 2020 extra CO₂-uitstoot te reduceren en daarmee het Urgenda-vonnis uit te voeren. Het maatregelenpakket wordt naar verwachting begin juni gepubliceerd, tegelijk met het gewijzigde Klimaatakkoord. Dit pakket bevat ook maatregelen die onder (mede)verantwoordelijkheid van DLCE vallen:

- Een belasting op het verbranden van buitenlands afval;
- Toepassing van CO₂-reducerende maatregelen in de grond-, weg- en waterbouw (€17,5 miljoen);
- Recycling en biobased kunststoffen (€22,5 miljoen);
- Stimulering van CO₂-reducerende maatregelen circulaire economie (€40 miljoen).

Deze maatregelen kunnen een flinke impuls geven aan CE-projecten, maar ze roepen ook strategische vragen op over (1) hoe de middelen goed worden besteed en zich verhouden tot de overige middelen voor CE, (2) welke rol afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) in de CE-transitie kunnen vervullen en (3) hoe de inhoudelijke samenhang tussen CE en klimaat in de toekomst beleidsmatig kan worden vormgegeven. In deze discussienotitie wordt voor deze vragen een inhoudelijke richting of een vervolg voorgesteld, waarover het MT van gedachten kan wisselen.

1. Besteding van Urgenda-middelen

Met de uitvoering van bovenstaande Urgenda-maatregelen komt er in totaal €80 miljoen beschikbaar voor CE, verdeeld over het lopende jaar (€10 miljoen) en volgend jaar (€70 miljoen). Dit bedrag komt bovenop de middelen die dit jaar (en mogelijk in volgende jaren) vanuit de klimaatvelop beschikbaar zijn gekomen (€22,5 in 2019). Daarmee lijkt er voor de korte termijn veel geld beschikbaar voor CE-projecten die bijdragen aan de klimaatopgave. Een aandachtspunt is structurele financiering van deze en nieuwe projecten vanaf 2021. Marktpartijen zoeken naar meerjarige continuïteit voordat zij willen investeren in grootschalige CE-projecten. Daarnaast is er behoefte aan

financiering van projecten die niet in aanmerking komen voor de klimaatopgave, omdat ze niet of beperkt leiden tot CO₂-reductie.

Voorstel is om stevig in te zetten op de klimaatvelop voor 2020 en (vooral) 2021 en latere jaren t.b.v. projecten die bijdragen aan de klimaatopgave, en parallel te blijven zoeken naar middelen voor CE-projecten die wel nodig zijn voor de CE-transitie, maar niet bijdragen aan de nationale klimaatopgave.

De middelen die dit jaar en volgend jaar voor de GWW-maatregel beschikbaar komen, worden overgeboekt naar Rijkswaterstaat en het gemeente- en provinciefonds. Voor de andere maatregelen wordt vooralsnog gebruik gemaakt van de MIA/VAMIL en de subsidieregeling Duurzame Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+). De DEI-regeling valt onder verantwoordelijkheid van EZK en wordt momenteel ook gebruikt voor middelen uit de klimaatvelop. Deze regeling is vanwege de titel niet erg uitnodigend voor CE-projecten en bij onze doelgroep niet breed bekend. Tegelijk wordt momenteel door [REDACTED] en [REDACTED] gewerkt aan een subsidieregeling voor specifiek CE. [OS(-B1)] Die regeling is naar verwachting niet eerder dan in 2020 gereed.

Voorstel is om te bekijken of de criteria voor Urgenda kunnen worden meegenomen bij de vormgeving van de CE-subsidieregeling, zodat in 2020 een deel van de Urgenda-middelen via die regeling kan worden ingezet voor CE-projecten. Daarvoor moeten met RVO afspraken worden gemaakt over de middelen die via het bestaande instrumentarium worden verdeeld en die via de nieuwe regeling worden uitgezet [OS(-B2)].

2. Rol van AVI's in de CE- en klimaattransitie

In korte tijd worden door het kabinet meerdere maatregelen genomen die op AVI's van toepassing zijn. In 2019 is de afvalstoffenheffing flink verhoogd (van ca. 13 euro naar ca 31 euro per ton afval) en met de Urgenda-maatregel wordt die heffing ook opgelegd op buitenlands afval, dat tot nu toe was vrijgesteld. Daarnaast is EZK voornemens om de AVI's onder de CO₂-heffing te laten vallen, die nu in het kader van het Klimaatakkoord wordt uitgewerkt. Vooralsnog is de beleidslijn dat de overheid niet stuurt op een reductie van verbrandingscapaciteit – dat is een zaak van de markt –, maar deze maatregelen grijpen wel degelijk stevig in op het verdienmodel van AVI's. Tegelijk kunnen deze maatregelen leiden tot het minder storten en verbranden van afval en meer recycling en CO₂-hergebruik.

Tot nu toe is de betreffende Urgenda-maatregel niet met de AVI's besproken [OS(-B3)].¹ AVI's zijn wel op de hoogte van de voorgenomen CO₂-heffing en hebben daartegen bij EZK bezwaar gemaakt. De verwachting is dat, zodra de Urgenda-maatregelen worden gecommuniceerd, de AVI's of de Vereniging Afvalbedrijven (VA, de branchevereniging) zal verzoeken om een gesprek. Een eerder verzoek om een gesprek (over de Green Deal Bodemassen) is als aanleiding genomen om een bredere nota op te stellen over onze bemoeienis met de AVI's. Deze kan binnenkort aan het MT worden voorgelegd. Ten slotte wordt er momenteel een analyse uitgevoerd naar het hele stelsel van prikkels (juridisch en financieel, positief en negatief) voor storten, verbranden en recyclen, om te bezien of alle

¹ Wel is in de kabinetsreactie op de transitieagenda's al aangekondigd dat naar deze maatregel zou worden gekeken, als mogelijke marktprikkel ten behoeve van CE.

prikkels in de richting van de circulaire economie wijzen. Dit onderzoek is eind juni gereed.

Voorstel is om in een volgend MT op basis van een afzonderlijke discussienota uitgebreider van gedachten te wisselen en te komen tot een duidelijke beleidslijn en communicatiestrategie over de (wisselwerking tussen) de verschillende maatregelen t.a.v. de AVI's [OS(-B4)].

3. Toekomstige relatie tussen CE- en klimaatbeleid

De CE-maatregelen die met Urgenda-middelen worden gefinancierd geven uiting aan de steeds sterkere verbinding tussen het CE- en Klimaatbeleid. Dat sluit aan bij de afspraken in het regeerakkoord ('CE als onderdeel van de klimaatopgave') en de inzet van onze staatssecretaris. Het is ook logisch gezien de inhoudelijke samenhang tussen beide transities². Dankzij het klimaatinstrumentarium kan nu aan veel concrete recyclingprojecten een impuls worden gegeven.

Tegelijkertijd worden ook de spanningen tussen CE- en klimaatbeleid steeds duidelijker zichtbaar. Het klimaatbeleid stuurt bijvoorbeeld alleen op nationale CO₂-reductie, terwijl CE veel meer doelen dient, waaronder CO₂-reductie in de ketens buiten Nederland. Deze doelen worden in het klimaatbeleid nauwelijks gewaardeerd. Het gevolg daarvan is bijvoorbeeld dat telkens een beperkt aantal CE-projecten/grondstoffenketens wordt ondersteund, met het risico dat de andere CE-projecten en -doelstellingen minder nadruk krijgen. Voor de langere termijn bestaat daarmee het risico dat het slagen van de CE-transitie afhankelijk wordt van – en versmald wordt tot – de ambities op het gebied van klimaat. Het PBL heeft daarom informeel al meermalen geadviseerd om, in aanloop naar een volgende kabinet, in te zetten op CO₂-ketenbeleid in aanvulling op nationaal 'schoorsteen'-beleid, omdat dat veel beter aansluit bij het perspectief van circulair grondstoffengebruik.

Voorstel is om enerzijds de kansen van het huidige regeerakkoord en klimaatbeleid te benutten, en anderzijds CE nadrukkelijk als eigenstandig thema te positioneren en in de volle breedte te blijven ontwikkelen, op basis het CE-uitvoeringsprogramma en de nieuwe CE-regeling.³

Door twee sporen tegelijk te blijven volgen – de relatie met klimaat nu zoveel mogelijk benutten en tegelijkertijd CE als afzonderlijk beleidsterrein te blijven ontwikkelen – kan eraan bijdragen dat CE nu wordt versneld, maar ook meerjarig en over de volle breedte wordt gestimuleerd.

² In een nota die eerder in het MT is besproken (nu als bijlage 1 toegevoegd), is deze wisselwerking tussen CE-, energie- en klimaatbeleid toegelicht.

³ Daarbij kan worden overwogen om, na afronding van het Klimaatakkoord, een politieke discussie voor te bereiden over het dilemma tussen 'schoorsteen'- en ketenbeleid.

Toelichting

Hieronder staan voor zover bekend de budgetten die de komende jaren beschikbaar zijn voor CE.

Bedragen x mln.€	2019	2020	2021 (e.v.)
Eigen middelen			
Regulier CE-budget (+/-)	4	4,5	6 (aflopend naar 4 in 2023)
RWS/BOA (+/-)	10	10	8,5
Kasschuif	8	8	0
Urgenda			
CO ₂ -reductie in de GWW	2	15,5	0
Recycling en biobased kunststoffen	1	21,5	0
CO ₂ -reductie circulaire maatregelen	7	33	0
Klimaatvelop			
Recycling van kunststoffen en consumptiegoederen	10	PM	
Innovaties in de GWW	5	PM	
Klimaatneutraal en circulair inkopen	7,5	PM	
Totaal	54,5	92,5 (+PM)	12,5 – 14,5 (+PM)