

Sturing van de Circulaire Economie



Prof. Dr. E. Worrell, dr. W.J.V. Vermeulen, R. Elzinga en S. Bours
Universiteit Utrecht

Position paper Rondetafelgesprek over het normeren, stimuleren en beprijzen ten behoeve van een circulaire economie op 18 december 2024, Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Nederlandse overheid beoogd een circulaire economie te creëren. Dit moet worden bereikt door **producten langer te gebruiken, materialen te recyclen, en opnieuw toe te passen, en preventie** (overmatig gebruik ontmoedigen). Deze circulaire economie kan niet worden bereikt zonder een heldere rol van de overheid door middel van normeren, stimuleren en beprijzen. Tot nog toe vertrouwd de overheid vooral op stimuleren (ondersteunen start-ups, nieuwe bedrijfsmodellen) en een beperkte vorm van beprijzen (via Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)). Dit is onvoldoende, zoals de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) van het PBL in 2023 al concludeerde. De ICER concludeerde dat ondanks de toegenomen urgentie, er geen versnelling in de transitie naar een CE wordt waargenomen. De transitie kan alleen versnellen als de **spelregels** gebaseerd op de lineaire economie **veranderen**. Circulaire bedrijfsmodellen kunnen alleen slagen indien de marktcondities dat mogelijk maken. Klassieke (lineaire) bedrijven zijn vaak nog goedkoper dan bedrijven die circulaire producten aanbieden. Als we het Nederlandse bedrijfsleven een concurrerende positie willen geven dan is een aantrekkelijke markt nodig. Dat lukt niet als de kosten van afvalinzameling, verbranding, klimaatverandering en luchtverontreiniging niet meegenomen worden in de prijs van producten. Deze kosten komen nu voor rekening van de maatschappij. Dit is **marktfalen**. Als deze kosten wél meegenomen worden dan is de markt voor circulaire producten aantrekkelijker voor bedrijven. Stimulering, beprijzing en normering zijn de instrumenten waarmee de overheid deze weeffouten in de spelregels en markten kan corrigeren.

Op dit moment zijn de tarieven van de **UPV-systemen** zo laag (rond 1% van de productprijs), dat hier geen stimulans voor herontwerpen van producten van uitgaat. We hebben eerder suggesties gedaan om UPV-systemen te verbeterenⁱ:

- UPVs dienen bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie door niet alleen **eisen** te stellen aan **recycling**, maar ook aan het **gebruik van recyclelaar in de keten**, waardoor er ook vraag (en daarmee een markt) ontstaat voor het recyclelaar. Hierdoor sluiten de schakels in de grondstoffenketen zoals productie, gebruik, inzameling en recycling beter op elkaar aan. Dit kan dan veel meer in Nederland plaatsvinden wat gunstig is voor de Nederlandse economie.
- In de UPV-systemen worden producenten feitelijk slechts voor een beperkt deel verantwoordelijk gemaakt voor de recycling van hun eindproducten. Breng ook de (inzamelings en verwerkings) **kosten van de niet door de UPV-organisaties ingezamelde product-afvalstromen in rekening van de producenten**. Die worden nu via de gemeentelijke afvalstoffenheffing in rekening worden gebracht bij de burger.
- Het **toevoegen van hergebruik en reparatie aan de UPV** (inclusief de kosten daarvan). Dit wordt vaak in de huidige UPV-ontwerpen juist ontmoedigd.
- **Tariefdifferentiatie** in de UPV heeft alleen zin als deze ook financieel impact heeft en daarmee aanzet tot verduurzaming (b.v. verbetering recyclebaarheid) van producten.
- **Heldere en transparante doelen gedifferentieerd** naar de **productcategorieën** die binnen een UPV vallen (b.v. dus niet mobiele telefoons en koelkasten optellen in kilo's).
- De export van producten die binnen een UPV-systeem ingezameld zijn naar lage lonenlanden is vaak onwenselijk. Na een kort gebruik belanden ze daar alsnog op de afvalberg. En soms verstoren ze de lokale economie. Met **Ultimate Producer Responsibility** kan op Europees niveau deze negatieve praktijk tegengegaan worden.ⁱⁱ

Een gezonde en voldoende omvangrijke reparatie- en recycling-industrie is alleen mogelijk als er een **eerlijk speelveld** is op de markten van grondstoffen. Nieuwe grondstoffen, al dan niet geïmporteerd uit andere delen van de wereld, worden nu goedkoper op de markt gebracht, waardoor gerecyclede materialen geen kans krijgen. Er is een **eerlijke prijsbepaling** nodig voor nieuwe grondstoffen, waarin de externe kosten als gevolg van de negatieve (milieu)effecten zijn meegenomen in de prijs van de primaire grondstoffen. Er bestaan verschillende methodes om deze kosten in de kostprijs van primaire grondstoffen en materialen op te nemen, maar deze worden nauwelijks toegepast. De effecten van oneerlijke beprijzing zien we momenteel nadrukkelijk in de plasticmarkt, waar de Nederlandse (innovatieve) recyclingsindustrie op sterven na dood is. Eerlijke beprijzing kan ook worden bereikt door middel van gerichte heffingen.

Naast beprijzen, is ook **normering noodzakelijk**. Denk hierbij aan normering van het aandeel hergebruikt materiaal in de producten (minimumnorm, transparantieregels), eisen ten aanzien van reparatiebaarheid, en het reguleren van producten met een grote schade (o.a. de Single Use Plastics Directive, of het verbod op bepaalde éénmalige verpakkingen in Frankrijk). De meest recente Ecodesign-richtlijn voor batterijen heeft materiaal-specifieke recycling-doelstellingen opgenomen in de producteisen voor nieuwe batterijen en stuurt op de terugwinning van deze materialen. Vanwege de gemeenschappelijke markt kan normering bij voorkeur op EU-niveau gestimuleerd worden (bouwend op o.a. Ecodesign and IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control)-directives), maar kan Nederland (net zoals Frankrijk en andere lidstaten dat doen) het **voortouw** nemen en daarmee richting geven aan het Europees beleid.

Nationaal en lokaal, kan **duurzaam** en **circulair inkopen** door overheden een kans bieden om, met name, die markten waarin de overheid een belangrijke (directe of indirecte) afnemer is (o.a. infrastructuur, bouw, energie) de circulaire transitie te versnellen. Tot nu toe wordt die kans nauwelijks gegrepen, waardoor Nederlandse (en lokale) circulaire bedrijven het nakijken hebben. Op deze manier kan de overheid de **falende markt corrigeren** en tegelijk de ontwikkeling en groei van **circulaire bedrijvigheid ondersteunen**. Centrale ontwikkeling van circulariteitscriteria (via b.v. RWS of RVO) is erg belangrijk en noodzakelijk om overheden hierbij te ondersteunen (en ook bijdragen aan tariefdifferentiatie binnen UPVs).

Circulariteit en duurzaamheid vormen een **kans** voor de Nederlandse (en Europese) industrie. Juist op circulariteit en duurzaamheid weten lokale producenten zich te onderscheiden en maken het mogelijk voor Europese bedrijven te concurreren in een snel veranderende wereld waarin klimaat en (strategische) grondstoffen de toekomstige markten zullen beïnvloeden en vormen. Dit vraagt om **consistent (industrie) beleid**. Plastic (recycling), zonnecellen en elektrische auto's zijn voorbeelden van weifelend Nederlands en Europees ("stoplicht") beleid, waardoor uiteindelijk de Nederlandse en Europese industrie het onderspit delft. Laten we deze fout niet blijven herhalen. **Een sterke Nederlandse en Europese circulaire economie kan alleen ontstaan als gelijktijdig, en consistent, goed afgestemde en voldoende krachtige normering en beprijzing plaatsvindt; van grondstof tot eindproduct.**

ⁱ Vermeulen, W.J.V., Backes, C.W., Munck, M.C.J. de, K.Campbell-Johnston, Waal, I.M. de, Carreon, J.R. and Boeve, M.N. (2021). White Paper over Transitiepaden Voor Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid Op Weg Naar Een Circulaire Economie, Utrecht '[White paper](#)' over Transitiepaden voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op weg naar een circulaire economie); Mae de Waal, I. (2024). A Legal Framework for the Circular Economy in the European Union. Proefschrift, Universiteit Utrecht, Utrecht (<https://doi.org/10.33540/2533>).

ⁱⁱ Thapa, K., Vermeulen, W.J.V., Deutz, P. and Olayide, O. (2022). Ultimate producer responsibility for e-waste management—A proposal for just transition in the circular economy based on the case of used European electronic equipment exported to Nigeria, *Business Strategy and Development* 6: 33-52 (<https://doi.org/10.1002/bsd2.222>).