



Normeren, stimuleren en beprijzen ten behoeve van een circulaire economie

Paul Schenderling

12 december 2024

Openbaar

Inleiding

Sufficiency voert onderzoeks- en adviesopdrachten uit voor onder andere de Rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijven over brede welvaart en de transitie naar een circulaire economie. In dit position paper beschrijven we op basis van de resultaten van deze en andere onderzoeken hoe overheden het beste kunnen normeren, stimuleren en beprijzen ten behoeve van een circulaire economie. We beschrijven eerst de probleemstelling, vanuit het perspectief van circulaire bedrijven en vanuit het perspectief van de effectiviteit van beleid, en daarna mogelijke beleidsrichtingen.

Welke economische belemmeringen ervaren circulaire bedrijven?

Hieronder staan vier typen economische belemmeringen samengevat die circulaire bedrijven ervaren:

1. **Schaal- en kostennadelen.** Gevestigde, lineaire economische activiteiten zijn jarenlang doorontwikkeld en geoptimaliseerd. Dit leidt tot kostenvoordelen en schaalvoordelen voor deze activiteiten. Circulaire activiteiten ontberen deze voordelen nu nog. Daardoor is het moeilijk om deze nieuwe activiteiten concurrerend te maken.
2. **Gebrek aan verdienmodellen.** Circulaire activiteiten zijn vaak gebaseerd op meervoudige waardecreatie, dat wil zeggen creatie van economische én sociale en/of ecologische waarde. Klassieke verdienmodellen en de tucht van de markt zijn echter hoofdzakelijk gericht op de creatie van economische waarde en minder op het creëren van sociale en ecologische waarde. Daardoor is er lang niet altijd een verdienmodel voor circulaire producten en diensten die meervoudige waarde creëren. Sterker nog: doordat veel sociale en ecologische kosten geen onderdeel zijn van de kostprijzen van producten concurreren lineaire bedrijven maatschappelijk gezien op oneigenlijke wijze met circulaire nieuwkomers die wel rekening houden met sociale en ecologische kosten.
3. **Achterblijvende vraagarticulatie.** Ten derde speelt het knelpunt dat er bij de lancering van circulaire activiteiten vaak sprake is van achterblijvende vraagarticulatie. Een relatief kleine groep circulaire nieuwkomers op de markt moet daarom een grote communicatie-inspanning doen, terwijl de communicatie-uitingen van gevestigde partijen vaak nog gericht zijn op lineaire producten en diensten.
4. **Ten vierde speelt er een kip-ei-probleem.** Gevestigde partijen hebben weliswaar de investeringsruimte om de tijd en middelen bij elkaar te brengen om kosten- en schaalnadelen te overbruggen, maar zij hebben daartoe geen sterke prikkel, omdat nieuwe verdienmodellen hun bestaande, lineaire verdienmodellen uitdagen. Nieuwe partijen ervaren weliswaar een sterkere prikkel, maar hebben juist veel minder investeringsruimte om dit te doen. Daarnaast zijn er veel bereidwillige mkb-ondernemers die zouden willen switchen naar circulair ondernemen, maar die evenmin de investeringsruimte hebben om dit te doen.

Waarom de huidige beleidsfocus niet werkt

De huidige beleidsfocus, die zich vooral richt op recycling, werkt niet, omdat consumptiegroei een aanzienlijk deel van de potentiële materiaalwinst die te boeken is met recycling en andere technologische maatregelen en efficiëntie maatregelen weer ongedaan maakt. Zo blijkt in empirische studies het effect van circulariteitsbeleid op het gebruik van primaire grondstoffen tot nu toe marginaal te zijn ten opzichte van het effect van consumptiegroei daarop. Op basis van data van 28 Europese landen over de periode 2010-2019 is de bevinding dat de extra productie van primaire grondstoffen als gevolg van consumptiegroei een factor 4 groter was dan de besparing van primaire grondstoffen als gevolg van circulariteitsbeleid, met name recycling en efficiëntie maatregelen.¹ Verder blijkt uit berekeningen van het International Resource Panel van de VN dat Europa in de periode 2000-2024 ondanks efficiëntieverbeteringen en circulariteitsinspanningen juist meer primaire grondstoffen is gaan gebruiken, met name als gevolg van consumptiegroei.² Ook als circulariteitsbeleid in de toekomst wel zou leiden tot een snellere vermindering van het primaire grondstoffenverbruik, dan nog zorgt consumptiegroei ervoor dat een aanzienlijk deel van de potentiële materiaalwinst ongedaan gemaakt wordt. Dit wordt ook wel het reboundeffect genoemd (zie de eindnoot).³ De omvang van het reboundeffect voor circulariteitsbeleid wordt in een wetenschappelijke reviewstudie geschat op 20% tot 100%.⁴ Maatregelen gericht op een kleiner volume van productie en consumptie in combinatie met een hogere kwaliteit en levensduur van producten zijn daarom veel effectiever en compatibel met hoge welvaart voor alle bevolkingsgroepen.

Beleed dat economisch het meest effectief en efficiënt is

Het voorkeursbeleid om de belemmeringen die circulaire ondernemers ervaren weg te nemen en de effectiviteit van het beleid fors te verbeteren is het instellen van een quotum op materiaalsoorten waarvan onderzoekers hebben vastgesteld dat de leveringszekerheid en economische beschikbaarheid in de komende 100 jaar serieus gevaar lopen.⁵ Een quotum is een door de overheid bepaald maximum aan de productie en/of import van een bepaald goed of een bepaalde milieupact. Milieupactquota kunnen het beste op Europees niveau worden vastgesteld door het veilen van rechten, in dit geval het recht om bepaalde primaire grondstoffen aan de bodem te onttrekken of te importeren, vergelijkbaar met de huidige Europese quota op de uitstoot van broeikasgassen.⁶ Een pragmatisch voorstel is om de omvang van de quota in de initiële situatie vast te stellen op het huidige verbruiksniveau, om de groei van de productie en consumptie van de desbetreffende primaire grondstoffen af te vlakken, en om vervolgens de quota stapsgewijs te verlagen tot het absolute niveau dat compatibel is met een bestendige beschikbaarheid van deze primaire grondstoffen, nu en in de toekomst.⁷ Door het veilen van rechten resulteren er tevens overheidsinkomsten. De overheid kan deze inkomsten gebruiken om het prijseffect voor kwetsbare consumenten te dempen of om ondernemers te ondersteunen om circulaire verdienmodellen op te schalen. Een quotum is economisch gezien net als beprijzing een efficiënte manier om materiaalwinst te boeken, omdat een quotum ruimte laat om schaarste via het marktmechanisme te verdelen. Verder kan er met quota vrij precies gestuurd worden op een bepaald gewenst volume en kan dit toekomstige volume in een vooraf bepaald toekomstpad worden bereikt. Sturen met quota is mede daarom effectiever dan sturen met beprijzing. De voorspelbaarheid van het quotabeleid is bovendien essentieel voor het investerings- en afzetperspectief van bedrijven. Het is wel van belang om bij het veilen van rechten rekening te houden met materiaalverbruik voor exportdoeleinden, zodat exporterende Europese bedrijven niet onnodig nadeel ondervinden van het goed gefundeerde streven naar materiaalwinst.

Een second-best oplossing die minder effectief maar even efficiënt is, is de invoering van een Europese grondstoffenbelasting op een selectie van materiaalsoorten. Ook hier is rekening houden met grenseffecten van belang. Zo pleit de Sociaal-Economische Raad (SER) voor een Europese grondstoffenbelasting plus grensheffing om op een evenwichtige manier te sturen op de grondstoffentransitie.⁸ Een andere second-best oplossing is het instellen van productnormen die de kwaliteit en levensduur van producten bevorderen. Normering kan qua materiaalwinst even effectief zijn als beprijzing, maar is vanwege de grote hoeveelheid gedetailleerde regels op productniveau minder efficiënt en lastiger uitvoerbaar voor bedrijven en handhavingsinstanties. Voordelen van normering zijn dat exporterende Europese bedrijven er geen nadeel van ondervinden en dat er rechtstreeks gestuurd kan worden op een hogere kwaliteit en levensduur van producten die van belang zijn voor de welvaart van alle bevolkingsgroepen (zie hieronder).

Circulair beleid dat de bestaanszekerheid en het mkb ondersteunt

Producten van hogere kwaliteit hebben veelal een langere levensduur, zijn effectiever en efficiënter in het gebruik en hebben minder onderhoud en reparaties nodig. Dat leidt over de hele levensduur gemeten vaak tot lagere kosten, waardoor burgers goedkoper uit kunnen zijn. Dat kan, anders dan veel beleidsmakers denken, ook goed nieuws zijn voor mensen met lage inkomens. Zij zijn namelijk als gevolg van hun lage inkomen veroordeeld tot het kopen van goedkope, kwalitatief slechte producten die snel kapot gaan, waardoor ze paradoxaal en wrang genoeg uiteindelijk juist hogere kosten maken. Dit wordt ook wel de *boots theory of socioeconomic unfairness* genoemd,⁹ of in een gewoon Nederlands gezegde: 'arm zijn is duur'. Dit schaadt de bestaanszekerheid van mensen die het toch al niet breed hebben. Het mechanisme dat arm zijn duur is, gaat op voor veel verschillende typen producten, bijvoorbeeld textiel.¹⁰ Bedrijfsstrategieën en overheidsbeleid gericht op kwaliteitsverbetering kunnen deze negatieve spiraal helpen doorbreken. Hiervoor is het wel nodig dat huishoudens met lagere inkomens gecompenseerd worden voor de hogere aanschafprijzen van kwalitatief betere producten. Daarom stellen wij voor om extra heffingskorting, die wij de naam kwaliteitsdividend hebben meegegeven, te bieden aan de 30% laagste inkomens, gefinancierd uit de opbrengsten van grondstoffenquota of een grondstoffenbelasting, in lijn met het voorstel voor een Social Climate Fund (EU, 2027 e.v.).

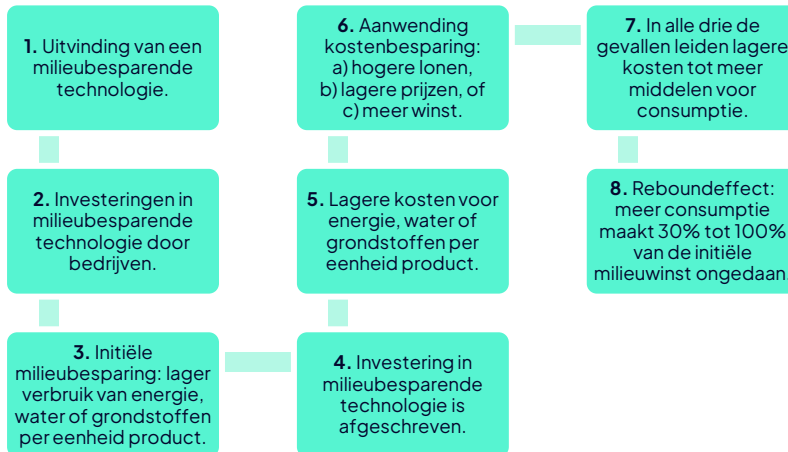
Verder zouden de opbrengsten van grondstoffenquota of een grondstoffenbelasting aangewend kunnen worden om circulaire verdienmodellen voor mkb-bedrijven te ondersteunen. We kunnen daarmee in Nederland nu al mee beginnen. Zo toonde Sufficiency onlangs in opdracht van het ministerie van IenW aan dat de Nederlandse overheid voor elektronica binnen de bestaande UPV-systematiek een circulaire bijdrage kan invoeren.¹¹ Een kleine bijdrage van consumenten bij de aanschaf van een nieuw apparaat, vergelijkbaar met de vroegere verwijderingsbijdrage. De bijdrage gaat in een fonds dat kortingen op reparatie, refurbishment en hergebruik financiert, gericht op nieuwe verdienmodellen voor mkb-bedrijven. Denk aan bijscholing voor retailpersoneel, zodat verkoopmedewerkers tijdens uren dat er weinig klanten zijn reparaties kunnen uitvoeren. De arbeidsproductiviteitswinst die dit oplevert verbetert het inkomenspotentieel van zowel retailondernemers als het retailpersoneel. Sufficiency berekende dat een bijdrage van 1% of 2% voldoende is om maar liefst 50% korting op reparatie te geven. Het verschil in omvang tussen de lineaire en circulaire economie zorgt namelijk voor een hefboom. Zo zetten we de dynamo op de lineaire economie om de circulaire economie te versnellen. Andere opties voor Nederlands beleid zijn:¹² (1) betere handhaving van de Nederlandse garantiewetgeving, zodat er binnen de garantietermijn vaker gerepareerd wordt; (2) uitbreiding van het verbod op het verbranden of verscheppen buiten de EU van onverkochte producten tot alle repareerbare producten; (3) modern industriebeleid om de reparatie-infrastructuur op te schalen en te automatiseren; (4) middelen voor gemeenten om de lokale deelinfrastructuur (zoals buurtdepots) te versterken; (5) invoering van een verplicht percentage secundaire grondstoffen voor afzet binnen Nederland, indien nodig aangevuld met subsidies op kostprijsniveau, zodat de vraag naar gerecyclede materialen toeneemt.

Eindnoten

¹ Bianchi, M. & M. Cordella (2023), 'Does circular economy mitigate the extraction of natural resources? Empirical evidence based on analysis of 28 European economies over the past decade'. *Ecological Economics* 203 (2023) 107607.

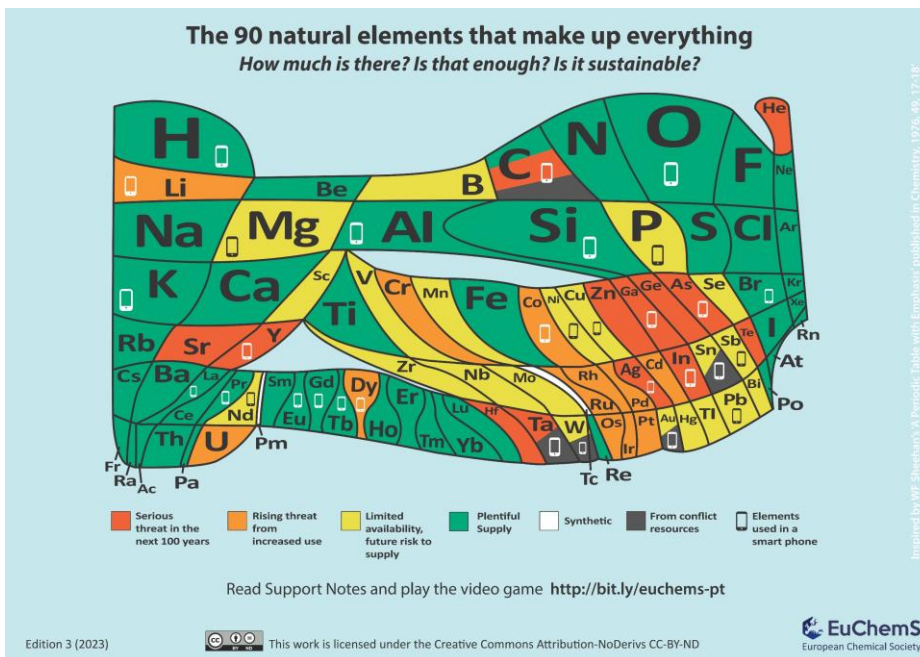
² International Resource Panel (2024), *Global Resources Outlook 2024: Bend the trend*, pp. 24-39.

³ De stappen die leiden tot het reboundeffect (bron: William S. Jevons; bew.: Sufficiency).



⁴ Lowe, B.H. et al. (2024), 'Methods to estimate the circular economy rebound effect: A review'. *Journal of Cleaner Production* 443 (2024) 141063

⁵ De European Chemical Society maakte in 2023 de volgende inschatting van de risico's voor leveringszekerheid en economische beschikbaarheid van de 90 natuurlijke elementen die het fundament van onze economie vormen:



De aanbeveling voor een quotum op de vijf voornaamste milieupactoren is onderbouwd in een rapport van Sufficiency over circulaire textiel dat begin 2025 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd.

⁶ Het PBL evalueert het Europese emissiehandelssysteem als effectief en geloofwaardig. Zie: <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/eu-emissiehandelssysteem-effectief-en-geloofwaardig-instrument-om-broeikasgassen-te-verminderen>

⁷ Daly, H. E. (1991) [1977]. *Steady-State Economics* (2nd ed.). Washington, DC: Island Press, pp. 61-68.

⁸ Sociaal-Economische Raad (SER), *Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart*. In het rapport benoemt de SER dat tevens voldaan moet worden aan de randvoorwaarden zoals geschetst in een eerdere SER-verkenning, namelijk *Financiële instrumenten voor een circulaire economie*.

⁹ Zie: https://en.wikipedia.org/wiki/Boots_theory

¹⁰ Srinivas, S. (2020), 'Stitching A New Narrative: Engaging with Sustainability in The Fashion Industry'.

¹¹ Download het rapport hier: <https://circulaireconsumptiegoederen.nl/kennisbibliotheek/beprijzingsmaatregelen-op-schalen-circulaire-verdienmodellen/>

¹² O.b.v. een Sufficiency-rapport naar belemmeringen voor reparatiediensten dat in 2025 naar de Kamer wordt gestuurd.