

DE WERELD IS CIRCULAIR

Over circulaire economie en overheidsrollen

In de global scan 'Governments going circular' is gekeken naar de overheidsrol op weg naar een circulaire economie. De scan laat met voorbeelden uit de hele wereld zien dat slim en doortastend overheidsbeleid zoden aan de dijk zet. Hoe kijkt Chris Kuijpers, Directeur-Generaal Milieu en Internationaal bij IenM, aan tegen de uitkomsten?

JOS VANDER SCHOT

Bedrijven zijn de drijvende kracht achter de ontwikkeling van de circulaire economie, stelt Marga Hoek in haar voorwoord van 'Governments going circular', een global scan (februari 2015) van De Groene Zaak, in samenwerking met Accenture, EY, IMSA en Royal HaskoningDHV. In deze global scan draait het echter om de rol van overheden bij deze ontwikkeling. Voorbeelden uit de hele wereld laten zien dat slim en doortastend overheidsbeleid zoden aan de dijk zet. Doel: inspiratie voor stuwend overheidsbeleid. De best practices die in de global scan zijn verzameld lopen sterk uiteen. Ze zijn in de hele wereld opgehaald, variëren qua onderwerp en actoren. Thema's lopen uiteen van de creatie van circulaire marktcondities en condities voor maatschappelijke verandering, het ontwikkelen van consistent en ambitieus overheidsbeleid, financiering en coördinatie van bedrijfs- en burgerinitiatieven tot de adoptie van circulaire principes in de inkooppraktijk en organisatie van de overheid zelf. Initiatieven komen van nationale, regionale of lokale overheden, (collectieven van) bedrijven en burgers. Constante factor is dat de overheid cruciaal is voor het slagen van het initiatief. Chris Kuijpers, Directeur-Generaal Milieu en Internationaal bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu, reageert optimistisch: "Het oude afvalbeleid was een milieu-issue, circulariteit is ook economisch gedreven". Hij ziet echter op het eerste oog weinig nieuws in de voorbeelden. "In het verleden hebben we alles op alles gezet om afvalbeheer en recycling te beheersen. En met succes; we zijn in de EU koploper en staan ook aan de voorkant van nieuwe beleidsontwikkeling. We dachten in de beheersfase te belanden, maar zijn in een nieuwe fase beland. Noem het de revival van het afvalbeleid. Dat vraagt om goed grondstofgebruik, product-design, zoeken naar bruikbare componenten en de waarde van afval als grondstof.

Dat is ook voor business interessant."

Ondanks zijn tevredenheid over de behaalde successen, inspireert het rapport Kuijpers. "We zitten aan het begin van een transitie, een gezamenlijke zoektocht,

Enkele cases

Casus 1. Wetgeving in Japan:

Met de 'Law for Promotion of Effective Utilization of Resources' uit 2000 verplicht Japan producenten om een minimumpercentage gerecyclede grondstoffen en herbruikbare onderdelen in te zetten in hun productieproces. Deze wet zet ook in op het optimaal terugwinnen van waardevolle grondstoffen, of het nu gaat om plastic, afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, papier, verpakkingen, auto's of reststromen uit de procesindustrie. Metalen worden bijvoorbeeld tot wel 98% teruggewonnen en opnieuw ingezet. Japan combineert deze wettelijke maatregel met het Eco-Town Programma. Dit programma promoot lokale economische ontwikkeling door milieuvriendelijke bedrijven te adopteren die de kracht van lokale industrie gebruiken, en creëert een sociaal economisch systeem dat afvalproductie tegengaat.

Casus 2. Duurzaam inkopen in de Verenigde Staten:

De VS kent een (zeldzaam) gebruik van de publieke inkoopkracht ter bevordering van circulariteit. Alle lokale overheden zijn op basis van het USDA BioPreferred® program verplicht bij hun inkoop de voorkeur te geven aan biobased producten van eigen bodem. Op dit moment zijn er al zo'n 1900 producten die zo'n preferente status hebben en dat aantal groeit snel.

Casus 3. Bandenrecycling in Zuid-Afrika:

Sinds kort ondersteunt de Zuid-Afrikaanse overheid met regulering een particulier initiatief. REDISA (Recycling and Economic Development Initiative of South Africa), een non-profit-organisatie, lanceerde een closed loop-initiatief om de problematiek van zwerfvende autobanden tegen te gaan. De participanten - een kleine 1500 producenten en importeurs - betalen een soort verwijderingsbijdrage die inzameling en recycling van de banden mogelijk maakt. Zo'n 50.000 ton is al ingezameld; 30.000 ton gerecycled. Het project is goed voor 1500 banen.

Circulaire Green Deals

De Nederlandse overheid sloot de afgelopen jaren Green Deals met de chemische industrie (Take Back Chemicals), de betonsector (Concreeet), Waterschappen (grondstofverwinning), private en publieke partijen uit de Rotterdamse en Amsterdamse regio (respectievelijk Cirkelstad en Nederland Hotspot voor Circulaire Economie), diverse publieke en private partijen (duurzaam inkopen). Daarnaast bereikte de overheid met NGO's en diverse kennis- en bedrijfssectoren een ketenakkoord over fosfaat en over kunststof.

waarin we van elkaar kunnen leren. We moeten circulariteit operationaliseren, samenwerking organiseren met partners in de verschillende productieketens. Het is de kunst om kansen in de samenleving naar ons toe te halen, ons te laten inspireren en te kijken waar we obstakels kunnen wegnemen. Dat is wat anders dan 25 jaar geleden, toen we op basis van een wetenschappelijk rapport een nota schreven en daarop het akkoord van de politiek kregen. Daarmee hadden we beleid."

Rollen

De global scan dicht de overheid een viertal rollen toe: introductie van wetten en regels; financiële instrumenten (fiscaal, subsidies, fondsverstrekking); gebruik van inkoopmacht; en de ontwikkeling van symbiotische partnerschappen. De partnerschappen zijn Kuijpers' favoriet. Naast de RACE-coalitie - met Acceleratio, Circle Economy, Click NL, De Groene Zaak, Het Groene Brein, MVO-Nederland en RVO - die voor versneling van de circulaire economie moet zorgen, heeft IenM een aantal *green deals* gesloten (zie kader). De uitvoering van die green deals loopt echter evenals andere circulaire initiatieven op tegen de weerbarstigste praktijk, erkent ook Kuijpers. "We hebben het VANG-



Japans recycle-logo

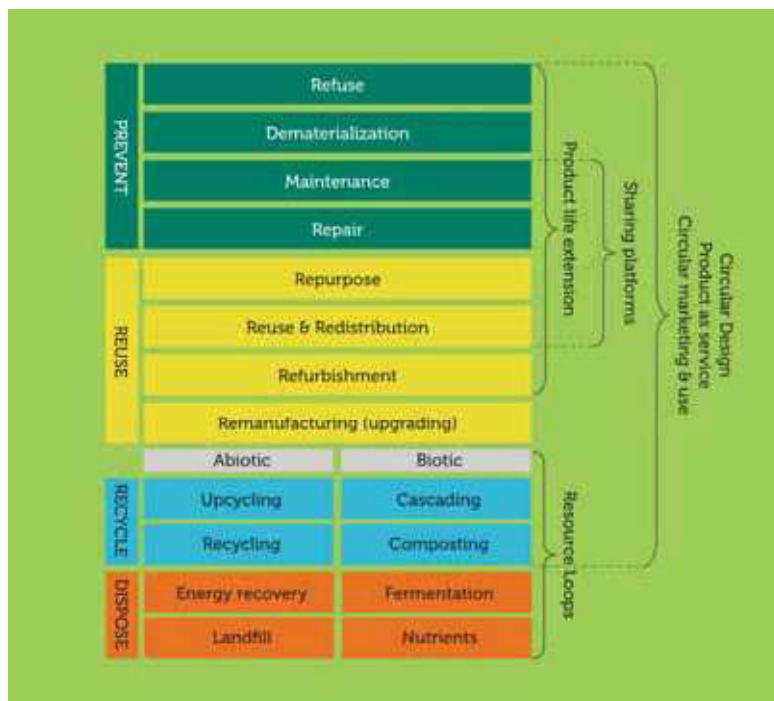
programma (van afval naar grondstof, red.) met heldere doelstellingen en politiek draagvlak. Bedrijven lopen in de praktijk aan tegen bestaande regels, bijvoorbeeld de definitie van afval in de afvalwetgeving. Als die regels niet meer voldoen moeten we ze aanpassen om innovatie mogelijk te maken. Daar is iedereen voor, maar dat blijkt lastig in concrete casussen. Wetgeving loopt achter de praktijk aan en is generiek van aard, bedoeld om achterblijvers onder druk te zetten. Voor de voorlopers is juist ruimte binnen bestaande regels nodig om gewenst gedrag mogelijk te maken."

Internationaal Europa is in dit verband een verhaal op zich. "Ze zien je in Roemenië, waar ze veel afval nog storten, al aankomen met het begrip circulaire economie. Tegelijk proberen we, samen met andere landen, om ruimte te creëren voor experimenten en pilots." Kuijpers erkent dat die ruimte er formeel is in de vorm van het subsidiariteitsbeginsel, maar "de regering heeft besloten geen koppen te zetten op EU-wetgeving".

Bij fiscale bevordering en circulair inkopen speelt de definitiekwestie - wat betekent circulair? Aan de achterkant lukt het vaak wel. Zo wordt er vanaf 2015 belasting geheven op zowel storten als verbranden van afval (elk 13 euro per ton). Maar fiscaal ingrijpen in de inzet van grondstoffen en productieprocessen is lastiger. "Het is wel een item in de discussie over fiscale vergroening, die momenteel speelt." Ook bij de pogingen om duurzaam inkopen verder aan te scherpen tot circulair is het moeilijker: "Al die inkopers moeten het begrijpen. We zouden veel baat hebben aan een instrument als de CO₂-prestatieladder. Noem het de CE-prestatieladder."

Daarmee kan de Ladder van Lansink met pensioen en komt er een nieuw kader om afval als grondstoffen te benaderen. Governments going circular laat zien hoe in 35 gevallen - 24 binnen de EU, 11 daarbuiten - ook de beleidspraktijk en het instrumentarium verandert. Nieuwe voorbeelden komen nog binnen. De OECD en de Verenigde Naties hebben de scan omarmd - respectievelijk in het Green Growth Knowledge Platform en het Sustainable Consumption & Production Program - en het World Resource Forum heeft De Groene Zaak benaderd om het onderzoek voor Australië uit te voeren.

Meer over de scan: www.govsgocircular.com



In deze figuur (afkomstig uit de global scan): links de oude Ladder van Lansink, met - daarnaast gezet - een ladder waarin economische activiteiten een plaats krijgen op basis van de mate van circulariteit. Aan de rechterkant, zes circulaire business modellen/strategieën met daarbij aangegeven welke delen (sterk wisselend per model!) van de 'circulaire ladder' daarmee beïnvloed worden.