

Samenvatting

Circulair versterkt

Duurzaam materiaalgebruik voor een
klimaatneutrale samenleving



WKR.

Bekijk het toegankelijke alternatief online

<https://wkr.toegankelijkalternatief.nl/doc/tnahmtr4pfpqjcoqurhi>

De transitie naar een circulaire economie is cruciaal voor het klimaat

Verduurzaming van het materiaalgebruik levert een cruciale bijdrage aan het beperken van de Nederlandse klimaatimpact. De manier waarop we materialen winnen, verwerken en produceren legt een grote druk op de leef-omgeving. Het gebruik van materialen is verantwoordelijk voor ongeveer 40% van de Nederlandse broeikasgas-voetafdruk. Het gaat om materialen zoals staal, beton en kunststoffen. Om deze klimaatimpact te verminderen zijn circulaire strategieën nodig: we moeten minder en duurzamere materialen gebruiken. De vraag naar materialen stijgt nog steeds. Het wereldwijde gebruik van grondstoffen is de afgelopen decennia verdriedubbeld, en zonder extra beleid zal de vraag blijven groeien. Ook in Nederland is het gebruik van grondstoffen na een tijdelijke daling weer aan het groeien.

De transitie naar een circulaire economie is niet alleen nodig voor het klimaat, maar biedt ook economische en strategische kansen. Voor veel materialen is Nederland afhankelijk van het buitenland. De laatste jaren nemen de leveringsrisico's in Nederland toe, onder andere door geopolitieke spanningen en de concurrentie om schaarse materialen. Een meer circulaire economie kan de afhankelijkheid van andere landen verkleinen. Door vraag naar nieuwe materialen te verminderen en materialen opnieuw te gebruiken wordt Nederland minder afhankelijk van import. Ook zijn er economische kansen. De Nederlandse industrie is op zoek naar een toekomstbestendig verdienmodel. Efficiënter materiaalgebruik, reparatie, hergebruik en hoogwaardige recycling kunnen bijdragen aan innovatie, nieuwe bedrijvigheid en een sterkere concurrentiepositie.

Om deze kansen te verzilveren is een versterking van het circulaire-economiebeleid nodig. De verantwoordelijke bewindspersoon heeft de WKR gevraagd welk beleid nodig is voor de verduurzaming van het materialensysteem. De WKR richt zich daarbij op de vraag: welk beleid is noodzakelijk om de klimaatimpact van het materiaalgebruik te verminderen, en welke randvoorwaarden zijn er voor de effectiviteit van dit beleid? Het circulaire-economiebeleid bevat nu al goede bouwstenen. In het nieuwe Nationale Programma Circulaire Economie zijn bijvoorbeeld nieuwe nationale doelen opgenomen. Ook is de focus verschoven van ketens en sectoren, zoals de maakindustrie of consumptiegoederen, naar productgroepen, zoals kleding en meubels. Dat is een goede stap, omdat de klimaatimpact en de circulaire oplossingen sterk verschillen tussen producten. Op dit moment zijn de productdoelen echter vaak niet meetbaar en zijn er weinig beleidsinstrumenten uitgewerkt. De instrumenten die zijn uitgewerkt zijn vaak stimulerend of vrijwillig, er zijn nog weinig beprijzende en normerende maatregelen. Ook is er nog weinig beleid voor de lange termijn en is er een sterke focus op de achterkant van de keten, zoals recycling en afvalvermindering. Een gestructureerde aanpak per productgroep, met beleid voor de gehele

levenscyclus van een product, is nodig om de klimaatimpact te verminderen en bedrijven en consumenten meer mee te nemen in de transitie.

Functiegericht en productiegericht beleid als basis

Voor elke productgroep is functiegericht beleid en productiegericht beleid nodig. Functiegericht beleid is het invullen van een behoefte met minder producten of met een ander, duurzamer product. Dus bijvoorbeeld goed openbaar vervoer aanbieden, zodat er minder auto's nodig zijn. Functiegericht beleid moet aangrijpen waar de behoefte voor het product ontstaat: bij kleding en auto's zijn dit vaak consumenten, maar bij bijvoorbeeld plastic verpakkingen zijn het vaak de verkopers van het verpakte product. Productiegericht beleid is het ontwerpen en produceren van producten met minder of met duurzamere materialen. Bijvoorbeeld het gebruik van hout in plaats van beton in de bouw, of het ontwerpen van producten die beter te repareren zijn. Productiegericht beleid is gericht op de ontwerpers en producenten van het product. De scheiding tussen functie- en productiegericht beleid is niet zwart-wit: het ontwerp beïnvloedt hoe een product in behoeften kan voorzien. Een product langer gebruiken gaat bijvoorbeeld alleen als de technische levensduur dat toelaat.

Aanbeveling 1

Ontwikkel voor productgroepen die zorgen voor veel uitstoot van broeikasgassen beleid dat stuurt op het invullen van behoeften met minder of duurzamere producten (functiegericht beleid) én beleid dat stuurt op het maken van producten met minder of duurzamere materialen (productiegericht beleid). Formuleer per productgroep meetbare langetermijn- en tussentijdse doelen, met effectieve instrumenten en adequate financiële middelen om die doelen te halen.

Om te laten zien hoe Aanbeveling 1 in de praktijk uitwerkt, hebben we voor vier productgroepen aanbevelingen voor functiegericht en productiegericht beleid opgesteld. Dit is gedaan voor auto's, woningen, kleding en plastic verpakkingen. Deze productgroepen zijn gekozen vanwege hun grote klimaatimpact en omdat ze verschillen in functie en gemaakt zijn van verschillende materialen. Bij de uitwerking is vooral gekeken naar beleid voor vermindering van broeikasgassen. Uiteindelijk moet het beleid ook worden afgewogen tegen andere maatschappelijke doelen, zoals bij wonen en mobiliteit. De WKR adviseert deze aanpak ook uit te werken voor andere productgroepen, en daarbij voor elke productgroep meetbare doelen vast te stellen.

Auto's– Er is beleid nodig om naast het gebruik ook het bezit van auto's te ontmoedigen en de productie van kleinere en duurzamere auto's te stimuleren. Het kopen van nieuwe auto's zorgt jaarlijks voor ongeveer 6,5 Mton CO₂-eq aan uitstoot van broeikasgassen door materiaalgebruik. Tot nu toe is het klimaatbeleid vooral gericht

op het verminderen en verduurzamen van het gebruik van auto's, maar om de uitstoot door materialen te verminderen is ook beleid nodig op het bezit van auto's. Het wagenpark blijft namelijk groeien en voertuigen worden bovendien steeds zwaarder en groter. Om deze trend te keren is zowel functiegericht als productiegericht beleid nodig: we moeten het mobiliteitssysteem zo inrichten dat minder auto's nodig zijn, en we moeten kleinere, lichtere en circulair ontworpen voertuigen produceren.

Aanbeveling 2a

Voer functie- en productiegericht beleid voor auto's

- **Functiegericht:** Voer beleid gericht op het invullen van de mobiliteitsbehoefte met zo veel mogelijk openbaar vervoer, de fiets en deelmobiliteit. Vergroot de bereikbaarheid van voorzieningen zonder auto en zet in op het verminderen van het aantal auto's met restrictief parkeerbeleid.
- **Productiegericht:** Voer beleid gericht op het produceren van auto's met minder en duurzamere materialen. Voer hiertoe een progressieve aanschaf- en gebruiksbelasting in voor auto's waarbij de broeikasgasemissies gerelateerd aan het materiaalgebruik worden meegerekend. Zet daarnaast binnen de EU in op normen voor duurzaam of secundair materiaalgebruik en de levensduur van auto's in de Verordening Circulaire Voertuigen in lijn met klimaatneutraliteit in 2050.

Woningen – Om de uitstoot door bouwmaterialen te verlagen moeten we veel meer bestaande gebouwen intensiever gebruiken en bouwen met duurzamere materialen. Materialen voor nieuwe gebouwen zorgen voor ongeveer 15 Mton CO₂-eq per jaar, waarvan bijna de helft voor woningen. Door de kabinetsplannen voor groot-schalige nieuwbouw zal deze uitstoot verder toenemen. Met functiegericht beleid kunnen bestaande gebouwen beter worden benut, waardoor minder nieuwbouw nodig is. Dit kan bijvoorbeeld door kantoorpanden om te bouwen tot woningen, maar ook door meer woningen te delen of bewoners sneller door te laten stromen naar een kleinere woning. Daarnaast is productiebeleid onmisbaar: houtbouw en hoogwaardig hergebruik van beton en staal zijn noodzakelijk om de vraag naar nieuwe huizen met minder klimaatimpact in te vullen.

Aanbeveling 2b

Voer functie- en productiegericht beleid voor woningen

- **Functiegericht:** Realiseer meer woonruimte door beter gebruik te maken van bestaande gebouwen. Maximaliseer hiertoe de inzet van optoppen, opsplitsen, transformeren, doorstromen en woningdelen. Stel voor deze strategieën ambitieuze doelen en ontwikkel sterkere, samenhangende instrumenten om ze op te schalen, zoals normering, subsidies en fiscale vrijstellingen.

- **Productiegericht:** Vergroot de ambitie voor bouwen met hout en andere duurzame materialen, zodat binnen tien jaar het gebruik van CO₂-intensieve materialen verregaand is teruggedrongen. Verscherp daartoe de Milieuprestatie Gebouwen (MPG) en verwerk daarin de positieve duurzaamheidsfactoren van (biobased) materiaal. Borg hierbij de duurzame herkomst van deze materialen.

Kleding – Om de uitstoot door textiel te verlagen, is het vooral belangrijk dat we minder en duurzamere kleding gaan kopen. De Nederlandse kledingconsumptie is verantwoordelijk voor de uitstoot van ongeveer 4,4 Mton CO₂-eq. Het aandeel op aardolie gebaseerde, synthetische vezels stijgt al jaren. In Nederland kopen we per jaar gemiddeld ruim 50 nieuwe kledingstukken per persoon. De kern van het probleem ligt dan ook in overconsumptie. Productiegericht beleid, zoals hogere eisen aan de levensduur, de repareerbaarheid en het gebruik van gerecyclede vezels is daarnaast noodzakelijk.

Aanbeveling 2c

Voer functie- en productiegericht beleid voor kleding

- **Functiegericht:** Neem maatregelen die overconsumptie ontmoedigen en de gebruiksduur van kleding verlengen, zoals reparatievouchers en het vergroten van het aandeel tweedehandskleding in de consumptie. Combineer dit met verplichte retourkosten bij online aankopen en een nationale heffing op kleding met een korte levensduur.
- **Productiegericht:** Versterk het beleid gericht op het produceren van kleding met duurzame materialen en een lange levensduur. Differentieer de bijdrage van producenten aan de Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid op basis van milieu-impact. Zet in op ambitieuze normen voor repareerbaarheid en duurzaam materiaalgebruik van kleding via de Europese Ecodesign-verordening. Richt deze normen op een lagere emissie-intensiteit en een toenemend aandeel gerecyclede en duurzame (biobased) vezels.

Verpakkingen – Om de uitstoot van plastic verpakkingen te verlagen, is het nodig om minder verpakkingsmateriaal te gebruiken en een markt te creëren voor circulair plastic. Plastic verpakkingen zijn verantwoordelijk voor de uitstoot van ongeveer 1,7 Mton CO₂-eq die vooral uit de productie van de plastic en de verbranding van plastic-afval komt. De vraag naar plastic verpakkingen blijft toenemen en productie is nog bijna volledig afhankelijk van fossiele grondstoffen. Functiegericht beleid is daarom cruciaal: sturen op andere manieren van verpakken, zoals verpakkingsarme productverkoop en logistieke systemen zo inrichten dat minder verpakkingen nodig zijn. Tegelijkertijd is productiebeleid noodzakelijk om een markt te creëren voor recycleert en duurzame alternatieven voor fossiele grondstoffen.

Aanbeveling 2d

Voer functie- en productiegericht beleid voor plastic verpakkingen

- **Functiegericht:** Ondersteun retailers bij het ontwikkelen en opschalen van verpakkingsloze en verpakkingsarme productverkoop. Voer daarnaast een verpakkingsheffing in bij verkopers van verpakte producten, gedifferentieerd naar de milieu-impact van het type verpakking.
- **Productiegericht:** Voer beleid gericht op het produceren van plastic verpakkingen met gerecyclede (biobased) plastics. Ondersteun op korte termijn de productie van circulaire plastics met overheidssubsidies, waarbij de onrendabele top door de overheid gecompenseerd wordt. Wanneer de Europese normen voor recycalaat in verpakkingen voldoende sterk zijn kunnen nationale subsidies worden afgebouwd.

Drie randvoorwaarden voor een circulaire economie

Er is beleid nodig om circulaire ondernemers betere toegang tot financiering te geven. De financiële sector is nu sterk ingericht op lineaire bedrijfsmodellen: bedrijven die steeds nieuwe grondstoffen gebruiken. Ook ontbreekt vaak kennis van circulaire bedrijfsmodellen in de financiële sector. Dit belemmert de toegang tot kapitaal voor innovatieve, circulaire ondernemers. Volgens schattingen zou de financieringsbehoefte van circulaire ondernemers ruim twintig keer groter zijn dan de huidige financiering. Door de risico's van lineaire bedrijfsmodellen en de kansen van circulaire bedrijfsmodellen beter te wegen in de financieringsbeslissingen van financiële instellingen kan de toegang tot kapitaal worden verbeterd. Toezichthouders op financiële instellingen, zoals De Nederlandsche Bank (DNB) en de Europese Centrale Bank (ECB) spelen hierin een cruciale rol.

Aanbeveling 3

Bevorder de toegang tot kapitaal voor circulaire ondernemers door via de toezichthouders (DNB en ECB) te sturen op het beter meewegen van de financiële risico's van lineaire bedrijfsmodellen en de kansen van circulaire bedrijfsmodellen.

Er is beleid nodig om te zorgen dat het circulaire-economiebeleid niet onevenredig zwaar drukt op groepen met minder geld. Het voeren van productbeleid kent risico's op ongewenste effecten. Hogere prijzen voor meerdere productgroepen kunnen zich opstapelen en zo onevenredig zwaar drukken op lage-inkomens-huishoudens. Momenteel is er nog weinig aandacht voor rechtvaardigheid in het circulaire-economiebeleid. Het is van belang om alternatieven voor niet-duurzame producten en diensten voor iedereen in de samenleving toegankelijk te maken. Er kan ook compensatie nodig zijn, bijvoorbeeld via de inkomstenbelasting.

Aanbeveling 4

Beperk de ongewenste negatieve effecten van het circulaire-economiebeleid voor minder draagkrachtige groepen in de samenleving. Zorg per productgroep voor toegang tot duurzame alternatieven. Voer daarnaast waar nodig beleid via de inkomstenbelasting of een ander compensatiemechanisme.

Tenslotte moet de coördinerende rol van het Rijk versterkt worden. Materialenstromen lopen dwars door alle sectoren heen. De voorgestelde aanpak voor productgroepen maakt duidelijk dat het circulaire-economiebeleid vaak raakt aan andere beleidsterreinen, zoals mobiliteit en volkshuisvesting. Op dit moment ontbreekt het echter aan voldoende doorzettingsmacht, afrekenbare verantwoordelijkheden en structurele middelen om deze samenhang te borgen. Hiervoor is een uitbreiding van de juridische en financiële middelen van het circulaire-economiebeleid nodig.

Aanbeveling 5

Versterk de regie op het circulaire-economiebeleid door:

- structurele en grotere financiering voor het circulaire-economiebeleid
- departementale verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen
- wettelijke verankering van de monitorings- en verantwoordingscyclus
- een sterker mandaat voor de verantwoordelijke bewindspersoon bij interdepartementale besluitvorming