

Hierbij reageren VNO-NCW en MKB-Nederland op het concept-Nationaal Programma Circulaire Economie. Het NPCE wordt gepositioneerd als een richtinggevend kader dat de komende twee jaar nog nader wordt uitgewerkt. Wij werken samen met onze leden graag actief mee om van het NPCE ook een echt gedragen nationaal programma te maken, zodat het bedrijfsleven mede invulling kan geven aan het einddoel van een circulaire economie in 2050.

In onze reactie gaan wij in op de volgende punten:

- Bottom-up denken vanuit ketens is de norm
- Nationale doelen inzake “veilige operationele ruimte” mogen transitie en economie niet platleggen
- Nationale heffing kunststoffen belemmert investeringen in circulair en leidt tot verschuiving van keten naar buitenland
- Bouw verbrandingscapaciteit af in lijn met de behoefte en ontmoedig stort
- Stel fit-for-purpose doelen op productniveau vast
- Verhelp circulaire knelpunten in Europese en nationale wetgeving
- Stimuleer recycling, maar ook sortering en inzameling
- Maak werk van de integrale sturing op de grondstoffen- en energietransitie
- De regionale aanpak mag geen interbestuurlijk onderonsje worden
- Maak een investerings- en innovatieagenda voor een volwaardig circulair beleidsdomein

In het concept-NPCE lezen wij een aantal goede punten terug die wij herkennen uit onze eigen visie op de circulaire economie. Zo beweegt het NPCE weg van de wens uit eerdere versies om absolute overkoepelende grondstofdoelen op materiaalniveau voor te schrijven en is er meer oog voor de integrale impact op milieu, economische kansen én leveringszekerheid. Ook waarderen wij dat het ministerie van IenW zich er rekenschap van geeft dat er bij de ambitie naar minder primair abiotisch grondstoffenverbruik oog moet zijn voor de grondstoffenbehoefte in de energietransitie en de circulaire transitie. Tot slot spreken wij onze waardering uit dat het ministerie – ondanks de zeer hoge tijdsdruk – extra momenten voor overleg met het bedrijfsleven heeft ingebouwd om onderdelen van het concept-NPCE te toetsen aan de praktijk.

Bottom-up denken vanuit ketens is de norm

Cruciaal in het bewerkstelligen van meer circulariteit is het transformeren van lineaire naar circulaire productieketens. De uitdaging daarbij is om niet slechts één ketenschakel, maar alle schakels in een keten de draai naar circulariteit te laten maken. Wij stellen daarom voor om bij het invullen van de circulaire ambities de ingezette weg van de circulaire ketenbenadering verder te bewandelen. Het Europees perspectief en Europees beleid moeten daarin het startpunt zijn. De komende periode lanceert de Europese Commissie veel nieuwe Europese initiatieven, zoals de packaging and packaging waste regulation, right to repair en herziening van de waste framework directive en de waste shipping regulation. Het is zaak om vanuit ketens na te gaan of de voorgestelde Europese wetgevende initiatieven de circulariteit van ketens bevorderen, of deze circulaire bedrijfsmodellen aanjagen en hoe Nederland hier zijn voordeel mee kan doen op nationaal niveau. VNO-NCW en MKB-Nederland leveren zélf een bijdrage aan het bevorderen van meer circulariteit in ketens door drie waardeketenprojecten aan te bieden voor nadere uitwerking en wel op het gebied van circulaire kunststoffen,

tegangaan van voedselverspilling en het circulair maken van isolatiemateriaal in de bouw. U ontvangt ons aanbod als bijlagen bij deze reactie op het NPCE. Wij verzoeken u om onze drie waardeketenvoorstellen een plek in het NPCE te geven, waarbij we voorstellen om ook een fysiek moment van aanbieden aan staatssecretaris Heijnen af te spreken. Verder trekken wij met het oog op de uitwerking van de drie waardeketenprojecten graag samen op met de ministeries voor VRO (circulair isolatiemateriaal), LNV (voedselverspilling) en EZK en IenW (circulaire kunststofketen). Voor de uitwerking willen wij gebruik maken van bestaande instrumenten als het Versnellingshuis en de CKP-regeling.

Nationale doelen inzake “veilige operationele ruimte” mogen transitie en economie niet platleggen

De route naar het NPCE is ingezet om nadere invulling te geven aan het richtinggevende halveringsdoel van het grondstoffengebruik in 2030 en een volledig circulaire economie in 2050. Wij ondersteunen de ambitie van het ministerie van IenW om zich in lijn met het advies van het PBL te richten op prioritaire ketens met de meeste milieu-impact; de huidige inrichting van het NPCE is daar grotendeels een uitvloeisel van. Tegelijkertijd stelt het ministerie dat een overkoepelende set nationale doelen wenselijk is en introduceert het om die reden de twee concepten van de grondstoffenvoetafdruk en de safe operating space. Niet duidelijk is hoe de verbinding tussen concrete doelen op productniveau in prioritaire ketens (vanaf hoofdstuk 3) en overkoepelende nationale doelen (hoofdstuk 2) tot stand moet komen. Het concept safe operating space is namelijk vooralsnog niet vastgesteld, want het is nog onderwerp van wetenschappelijke en politieke discussie. De grondstoffenvoetafdruk bevat op zijn beurt nog geen milieu-indicatoren. Als beide concepten nog nader moeten worden uitgewerkt en vervolgens vertaald naar een Nederlandse ‘veilige operationele ruimte’, waarbij tevens oog moet zijn voor de benodigde grondstoffen voor de energietransitie, dan lopen we het risico om een nationale ambitiefluk in te zwemmen, zeker als dit leidt tot een nadere toedeling over de sectoren en productieketens heen. Dit suggereert dat er toch weer wordt nagedacht over een nationaal maximaal toegestaan grondstoffenbudget per sector of materiaalstroom met als consequentie ‘op is op’. Dat kan volgens ons niet de bedoeling zijn. Wat gaan we bijvoorbeeld doen met productie die circulair, schoner en efficiënter in Nederland plaatsvindt dan in het buitenland? Hoe gaan we honderdduizend huizen per jaar bouwen zonder de nodige mineralen, zand en grind of de bestaande woningvoorraad isoleren zonder isolatiemateriaal? Hoe komen we tegemoet aan de vraag naar (kritieke) metalen om windmolens, elektrolyzers en batterijopslag te bouwen? De vraag naar grondstoffen voor de grote transitie kan nog niet volledig worden opgelost met reductie, substitutie en recycling. En hoe verhoudt de Nederlandse veilige operationele ruimte zich tot de ruimte die andere Europese lidstaten zich toe-eigenen? Wanneer het idee van de veilige operationele ruimte in combinatie met de grondstoffenvoetafdruk niet zorgvuldig genoeg wordt uitgewerkt, lopen we het risico dat we de opgaven van de energietransitie niet gaan halen.

Nationale heffing kunststoffen belemmert investeringen in circulair en leidt tot verschuiving van keten naar buitenland

De Nederlandse overheid moet nadrukkelijk het internationale ketendenken omarmen in wet- en regelgeving. Nationale koppen op Europese regels, zoals het onderzoek naar een mogelijke nationale heffing op virgin grondstoffen voor plastics, verstoren de rol van Nederlandse bedrijven in internationale ketens en belemmeren de weg naar meer circulariteit. Wat dat betreft moet de overheid duidelijkheid scheppen, omdat in het NPCE zowel de wens voor een Europese als een nationale grondstoffenheffing wordt benoemd om het primaire abiotische

grondstoffenverbruik te ontmoedigen. Wij stellen duidelijk dat het onwenselijk is om vanuit het oogpunt van circulariteit nationale heffingen te introduceren:

- De studie van CE Delft naar een nationale heffing op polymeren¹ laat weliswaar zien dat dit CO₂-emissiereductie met zich meebrengt, maar toont tevens aan dat de beoogde reductie van de vraag naar plastic teniet gedaan wordt door grote weglekeffecten van productie naar het buitenland en dat de verliezen van BBP en werkgelegenheid in de plastic sector behoorlijk oplopen.
- Omdat deze mogelijke nationale heffing op polymeren bij dezelfde bedrijven landt die vanuit het klimaatbeleid ook al geconfronteerd worden met voorgenomen additionele Nederlandse klimaatmaatregelen en -kosten bovenop Europees beleid, kan de polymeerheffing extra nadelig uitpakken. Zo blijkt uit de Speelveldtoets 2022 dat als gevolg van onder meer aanpassingen in de Energiebelasting en de ODE-tarieven de kostenniveaus van productie in Nederland ten opzichte van andere EU-landen verder omhoog gaan. Hierdoor neemt het weglekrisico nog meer toe².
- Op systeemniveau kan de keuze voor een nationale heffing de overgang naar een circulaire economie ernstig belemmeren, in plaats van versnellen: Scenariostudies op grond van het *Carbon Transition Model* van Kalavasta³ laten zien dat de vraag naar fossiele grondstoffen in de industrie op weg naar 2050 afneemt en dat de vraag naar secundaire en biogene grondstoffen stijgt. Voor het maken van deze secundaire en biogene grondstoffen zijn dezelfde industriële installaties (krakers) nodig als vandaag de dag voor het maken van fossiele grondstoffen, want een koolstofatoom van biogene of secundaire oorsprong is chemisch hetzelfde als zijn fossiele evenknie. Krakers vormen een onmisbare schakel in de omzetting van plastic afval naar secundaire grondstoffen. Wanneer een nationale heffing op plastics leidt tot verschuivingen naar productie in het buitenland, heeft dit onherroepelijk gevolgen voor investeringen in de Nederlandse industriële infrastructuur: voor bedrijven is het immers minder aantrekkelijk om hier nog krakers in stand te houden, laat staan hun capaciteit voor circulaire processen uit te bouwen.

Wij pleiten voor normering op Europees niveau, in plaats van een nationale heffing. In het plastics voorbeeld is het dan ook gunstiger om directe recyclaatbijmenging via Europese normering te overwegen. Dit is in lijn met de recent aangenomen motie Bontenbal / Dassen⁴, die de regering oproept om zich in te zetten voor het versneld instellen van ambitieuze Europese wetgeving voor een minimumhoeveelheid recyclaat in plastics en daarbij met gelijkgestemde lidstaten op te trekken. Ook CE Delft noemt deze beleids optie in hoofdstuk 5 van het eerdergenoemde onderzoek als een aantrekkelijk alternatief, omdat een verplicht aandeel recyclaat de zekerheid biedt dat het voorgeschreven aandeel ook echt wordt gerealiseerd. Ter voorbereiding daarop moeten nationale belemmeringen uit de weg worden geruimd door meer sorteer- en verwerkingscapaciteit te stimuleren, massabalans methodieken op Europees niveau te introduceren en door UPV's zo aan te passen dat het toepassen van secundaire en biogene grondstoffen aantrekkelijker wordt voor producenten dan de inzet van fossiele grondstoffen. Dit vergt een langdurige en intensieve investering van de Rijksoverheid en het bedrijfsleven, maar leidt tot een blijvende systeemwijziging van lineaire naar circulaire

¹ ['Een nationale belasting op primair fossiel plastic? Effecten op milieu en economie'](#), CE Delft, augustus 2022

² [PWC Speelveldtoets 2022, september 2022.](#)

³ [Kalavasta - Carbon Transition Model \(2020-now\)](#)

⁴ [Motie Bontenbal /Dassen, KST-36200-XIII-57](#)

productieketens en bouwt de circulaire voorsprong verder uit die Nederland heeft op de rest van de wereld.

Bouw verbrandingscapaciteit af in lijn met de behoefte en ontmoedig stort

Een ander voorbeeld van een maatregel die vanuit Europees ketenperspectief beredeneerd moet worden, is het nationale voornemen om overcapaciteit bij Afval Energie Centrales (AEC's) af te bouwen. De vraag is of dit realistisch is. Modelscenario's, zoals het eerder genoemde *Carbon Transition Model*, laten zien dat de vraag naar secundaire koolstofbronnen op weg naar 2050 zodanig stijgt dat import van afvalstromen voor het uitsorteren van bruikbaar restmateriaal onvermijdelijk is. Restanten uit importstromen die niet verder kunnen worden verwerkt, zullen uiteindelijk schoon verbrand kunnen worden. Bij het formuleren van een top-down beleidswens om 'overtollige' verbrandingscapaciteit uit te faseren, hoort volgens ons daarom eerst een zorgvuldige bottom-up ketenanalyse van de verbrandingscapaciteit die nodig is in een circulaire economie, zowel op nationaal als Europees niveau. Omdat de stort van afvalstoffen aantoonbaar leidt tot meer CO₂-uitstoot dan verbranden⁵, pleiten we bovendien voor een vergaande Europese afbouw van stort en een afbouw van de verbrandingscapaciteit die in lijn is met de Europese behoefte aan verbranding van reststoffen.

Stel fit-for-purpose doelen op productniveau vast

Op productniveau lezen we terug dat het ministerie streeft naar ambities die zo hoog mogelijk op de R-ladder staan. Hoewel dit in zijn algemeenheid een goed streven is, is hoger op de R-ladder niet altijd de meest duurzame keuze. Besluiten en doelen op productniveau moeten dan ook worden genomen op basis van onafhankelijk en *peer reviewed* LCA-onderzoek (Life Cycle Assessment), zodat naast CO₂ alle milieuaspecten in een besluit of doelstelling worden meegenomen. Goed voorbeeld is de verpakkingindustrie, waar kunststof verpakkingen de producten niet alleen beschermen tegen beschadiging, maar ook zorgen voor langer behoud van het product. Een ander voorbeeld is verpakingskarton, waarbij geldt dat recycling van karton in de meeste gevallen een beter uitgangspunt is dan strategieën om hergebruik van karton mogelijk te maken⁶. Een derde voorbeeld ten slotte, is de vergelijking tussen de winning van zand en grind in Nederland tegenover import van zand en grind uit het buitenland. Alleen een integrale LCA-studie die op productniveau alle effecten meeneemt, kan volgens ons aan de basis liggen van de juiste circulaire keuzes op productniveau.

Verhelp circulaire knelpunten in Europese en nationale wetgeving

Vanuit ketens moet ook gekeken worden naar bestaande Europese en nationale wet- en regelgeving om die zodanig om te vormen dat circulaire business modellen worden bevorderd in plaats van beperkt. Goed Europees voorbeeld is de Single Use Plastics Directive, waarin is vastgelegd dat ook producten op grond van gemodificeerde polymeren zouden moeten worden ontmoedigd danwel uitgefaseerd. Koffiecupps van volledig biologisch afbreekbare plastics zijn vervaardigd uit gemodificeerde biopolymeren en de SUPD brengt dus met zich mee dat er een rem zit op dergelijke circulaire innovaties rond biograndstoffen. Een gemiste

⁵ Een verbod op de stort van organisch afval kan in Europa alleen al een CO₂-besparing van 120 Mton opleveren. ("CO₂ reduction potential in European waste management", van Prognos en CE Delft, januari 2022).

⁶ Vergelijkende LCA-studie door Ramboll i.o.v. FEFCO april 2022, in bezit van het ministerie van IenW.

kans. Wij pleiten voor een zorgvuldige inventarisatie van wet- en regelgeving die meer circulariteit in de weg staat. De jaarlijkse Rode Draden publicatie van het Versnellingshuis Nederland Circulair, aangevuld met een of meer sessies met het bedrijfsleven, kunnen al veel knelpunten aan het licht brengen waarna de inzet moet zijn om deze te verhelpen.

Stimuleer recycling, maar ook sortering en inzameling

Het is positief dat het ministerie van IenW tegen de achtergrond van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen graag wil dat er meer verwerkingscapaciteit is in Europa voor recycling en dat er een stimuleringsprogramma ‘Ontwikkeling en opschaling recycling/hergebruik’ wordt ontwikkeld. Wij denken dat er met name kansen liggen om geavanceerde mechanische en chemische recycling (verder) te ontwikkelen. Om het potentieel van chemische recycling beter te benutten, is het essentieel dat de overheid zich in Europa inspant voor de eerdergenoemde acceptatie van een massabalans methodiek. De grote meerwaarde van chemische recycling is dat het lastig te recyclen kunststofstromen die anders verbrand zouden moeten worden, kan omzetten naar schone secundaire grondstoffen voor nieuw plastic, die zelfs voor *foodgrade* verpakkingsmateriaal kunnen worden ingezet. Maar omdat chemisch recyclaat in de vorm van pyrolyseolie instroomt in het reguliere productieproces van plastics en daarna niet meer herleidbaar is, is een methodiek nodig waarmee producenten kunnen aantonen hoeveel recyclaat zij bijmengen. Onderzoek van CE Delft⁷ in opdracht van het ministerie van IenW heeft aangetoond dat dat kan met een massabalans en wij rekenen erop dat het ministerie dit concept onder de aandacht brengt van de Europese Commissie, zodat Pan-Europees gewerkt kan worden aan een heldere afspraak hoe deze methodiek kan worden toegepast. Tegelijkertijd brengt meer recyclingcapaciteit met zich mee dat eerder in de keten wordt geïnvesteerd in meer inzamel-, sorteer- en verwerkingscapaciteit. Bij het vormgeven van een stimuleringsregeling opschaling recycling en hergebruik is het noodzakelijk dat ook deze eerdere ketenstappen worden gestimuleerd in de keten om meer recycling en hergebruik op gang te brengen.

Maak werk van de integrale sturing op de grondstoffen- en energietransitie

De SER verkenning⁸ met betrekking tot de integrale aansturing van de grondstoffen- en energietransitie legt de vinger op de zere plek door erop te wijzen dat de juiste beleidsprismen moeten worden geïntroduceerd om de circulaire economie en de klimaattransitie elkaar te laten versterken. Het kabinet erkent dat die samenhang er is door een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie te willen formuleren. Het NPCE somt wel op met welke mogelijke maatregelen het klimaatdoel van 2 tot 4 Mton binnen bereik zou kunnen komen, maar het blijft daarbij op het niveau van voornemens; een plan van aanpak of uitleg hoe het ministerie van IenW de maatregelen wil gaan uitvoeren, ontbreekt en dat is een gemis. Zo wordt er vanuit het Rijk weliswaar gewerkt aan het in kaart brengen van ketenemissies (scope 3), maar slechts de eerste stappen zijn gezet. Wij denken graag mee wat er mogelijk is om de motie Bontenbal/Grinwis⁹, die oproept om ketenemissies waardeerbaar en meetbaar te maken, versneld uit te voeren. Lastig is dat bedrijven uiteenlopende methodieken kunnen hanteren om hun ketenemissies inzichtelijk te maken en dat dat al problematisch is binnen de eigen *supply chain* van één enkele leverancier. Hier zouden keuzes tot uniformering gemaakt moeten worden. De vervolgstap is dat afspraken worden gemaakt wie zich bespaarde ketenemissies mag toe-eigenen en op welke manier. Immers, binnen een keten zijn de scope 3 emissies van

⁷ [Monitoring Chemical Recycling, CE Delft, april 2022](#)

⁸ [Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart, SER september 2022](#)

⁹ Motie Bontenbal/Grinwis dd. 9 december 2021, KST 32813-952.

de ene partij vrijwel altijd de scope 1 emissies van een andere. Wij denken graag mee aan een bruikbare waarderingsmethodiek voor scope 3 emissies, omdat dit dé motor achter het aanjagen van circulaire business modellen kan zijn.

De regionale aanpak mag geen interbestuurlijk onderonsje worden

We lezen in het NPCE terug dat het ministerie van IenW meer werk wil maken van regionale verankering van de circulaire economie, onder meer door de regionale krachtenkaart van IPO te benutten en door gebruik te maken van de kennisontwikkeling bij omgevingsdiensten. Daarbij denkt het ministerie na over een effectieve uitvoeringsstructuur om Rijk en regio elkaar te laten versterken. Wij adviseren om de regionale vertegenwoordigingen van VNO-NCW en MKB-Nederland daarbij nadrukkelijk te betrekken als verbinders met het regionale bedrijfsleven, zodat kan worden voorkomen dat de regioaanpak verwordt tot een interbestuurlijk onderonsje tussen het Rijk, decentrale overheden en uitvoeringsdiensten. Het plan voor het instellen van een voorportaal voor overheden als onderdeel van het Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie is geen hoopgevend voorteken en bergt het risico in zich dat er juist meer afstand dan samenwerking wordt gecreëerd. Eerdere ervaringen met de RES-aanpak en het Interbestuurlijk Programma IBP (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) hebben geleerd dat inbreng vanuit de ketenpraktijk van het bedrijfsleven een verrijking is die vaak achteraf wordt gemist. Betrek het bedrijfsleven dus volwaardig bij het in kaart brengen van behoeftes en bij het opzetten van overlegstructuren om de regioaanpak aan te laten sluiten op de praktijk.

Maak een investerings- en innovatieagenda voor een volwaardig circulair beleidsdomein

Het ministerie streeft naar een afgewogen pakket maatregelen dat bestaat uit normeren, beprijzen en stimuleren. Substantieel budget om die afgewogen pakketten te kunnen bekostigen ontbreekt, want niet alleen is budget nodig voor stimulerende maatregelen; ook beprijzen en normeren kosten geld. Waar nu wordt gerekend op incidentele gelden uit het klimaatpakket, merken wij op dat met dit NPCE nog niet de basis wordt gelegd voor een volwaardig beleidsdomein circulaire economie met structureel budget. Alle vakdepartementen worden in het NPCE benoemd, maar de samenhang tussen de verantwoordelijkheden van de departementen ontbreekt. Dat maakt het lastig om van de circulaire economie een echte kabinetsprioriteit te maken, zoals de SER in zijn eerdergenoemde verkenning bepleit. Wij stellen daarom voor om op weg naar de Voorjaarsnota 2023 de maatregelen niet alleen verder uit te werken, maar ook om daar een realistisch prijskaartje – en dus structureel benodigd budget – aan te koppelen, zodat een concrete investerings- en innovatieagenda ontstaat. Deze is nodig want veel technieken zijn nog niet uitontwikkeld of rendabel; het gaat bijvoorbeeld om de het verhogen van de kwaliteit van reststromen van recycling naar upcycling, circulair design en innovatieve samenwerking in ketens. Hier hoort ook een erkenning bij voor het verlagen van “scope 3” emissies, die met CE gerealiseerd kunnen worden. Oplossing hiervan kan bijdragen aan een business case, en het kabinet kan om te beginnen in het klimaatfonds middelen vrijmaken om dergelijke investeringen te stimuleren. Bij zo’n investerings- en innovatieagenda horen ook verbeteringen in het overleg met het bedrijfsleven, bijvoorbeeld door de samenstelling van het Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie en de agenda van dit overleg tegen het licht te houden. Daarnaast is het van belang om de basis van de Transitieagenda’s verder te verbreden met deelname van meer partijen uit het bedrijfsleven en uitvoerders van de producentenverantwoordelijkheid via de Vereniging

Producentenverantwoordelijkheid Nederland. Verder missen wij het voornemen om de Transitieagenda Biomassa en Voedsel weer nieuw leven in te blazen. Het NPCE schenkt terecht aandacht aan biobased grondstoffen; dan moet dat verder worden opgepakt en uitgewerkt onder de kap van een volwaardige Transitieagenda en wel onder regie van het ministerie van LNV.

Voor meer informatie:

VNO-NCW / MKB-Nederland
Drs. J.H. Bessebinders
bessebinders@vnoncw-mkb.nl