

Normeren, stimuleren en beprijzen ten behoeve van een circulaire industrie

Paul Schenderling

24 juli 2025

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 kunnen normeren, stimuleren en beprijzen ten behoeve van een circulaire industrie. 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 industrieproducten 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 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 efficiëntiemaatregelen 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 efficiëntiemaatregelen.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.

Geo-economische context

Voordat we ingaan op beleid dat de belemmeringen voor circulaire bedrijven weg kan nemen is het volgens ons belangrijk om stil te staan bij de geo-economische context. In onze analyse loopt de Europese industrie momenteel (geo)economisch gezien vast in een beleidstrilemma, om precies te zijn een variant op het beleidstrilemma van Harvardeconoom Dani Rodrik uit 2011.⁵ Onze variant is als volgt. Europa is nog steeds een van de dragers van een mondiaal economisch systeem dat Rodrik karakteriseert als hyperglobalisering. Dat betekent dat het, enkele uitzonderingen daargelaten, niet toegestaan is om handels- en kapitaalstromen te normeren of beperken. Dat heeft Europa veel economische baten opgeleverd. Tegelijkertijd wil Europa haar industrie behouden én drastisch vergroenen, gericht op onder andere een circulaire industrie. Het trilemma is: hyperglobalisering, ambitieuze milieuwetgeving en behoud van de Europese industrie gaan niet alle drie samen. Europa kan er slechts twee tegelijk kiezen. Dat levert een aantal opties op. Óf we willen hyperglobalisering en onze industrie behouden, maar dan zal Europa haar milieuwetgeving drastisch moeten afzwakken om concurrerend te blijven. Óf we willen hyperglobalisering en onze ambitieuze milieuwetgeving behouden, maar dan zal een blijvende stroom van goedkope importen de toekomst van de Europese industrie steeds verder op het spel zetten. Óf we kiezen voor behoud van onze industrie en onze milieuwetgeving, maar dan zal Europa een wezenlijk andere handelspolitiek moeten gaan voeren. Het is belangrijk dat politici en beleidsmakers zich realiseren dat we voor een fundamentele keuze staan en dat de Nederlandse beleidsopties gericht op een circulaire industrie sterk samenhangen met het Europese beleid in het algemeen, en het Europese handelsbeleid in het bijzonder.

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 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.⁶ Een quotum is een door de overheid bepaald maximum aan de productie en 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 (al dan niet in productvorm), vergelijkbaar met het huidige ETS-systeem.⁷ Doordat het quotum ook geldt voor importen ontstaat er een gelijk speelveld en kunnen negatieve externe kosten effectief worden beprijsd, waardoor een circulaire industrie rendabel wordt. Een pragmatisch voorstel is om de omvang van de quota in de initiële situatie vast te stellen op het huidige verbruiksniveau, om de groei 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.⁸ Hierbij kan rekening gehouden worden met de huidige geopolitieke omstandigheden, waardoor Europa in een veel sneller tempo dan nu het geval is strategisch autonoom kan worden op het terrein van kritieke mineralen.

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 bedrijven 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.⁹ 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.

Circulair beleid dat de bestaanszekerheid en het mkb ondersteunt

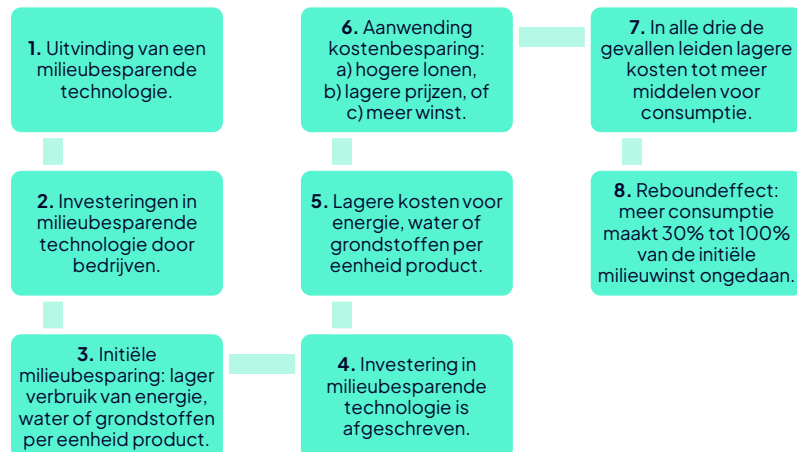
We benoemden hierboven dat de opbrengsten van grondstoffenquota of een grondstoffenbelasting kunnen worden aangewend om mensen met een laag inkomen te compenseren en om circulaire verdienmodellen voor mkb-bedrijven te ondersteunen. We kunnen daarmee in Nederland nu al mee beginnen. Zo toonde Sufficiency onlangs in opdracht van het ministerie van IenW aan dat de Nederlandse overheid voor elektronica, meubels en textiel binnen de bestaande UPV-systeematiek een circulaire bijdrage kan invoeren: een kleine bijdrage van consumenten bij de aanschaf van lineaire producten.¹⁰ De bijdrage gaat in een fonds dat duurzame verdienmodellen financiert. Het verschil in omvang tussen de lineaire en circulaire economie zorgt hierbij voor een flinke hefboom. Zo zetten we een dynamo op de lineaire economie om de circulaire economie te versnellen.

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.

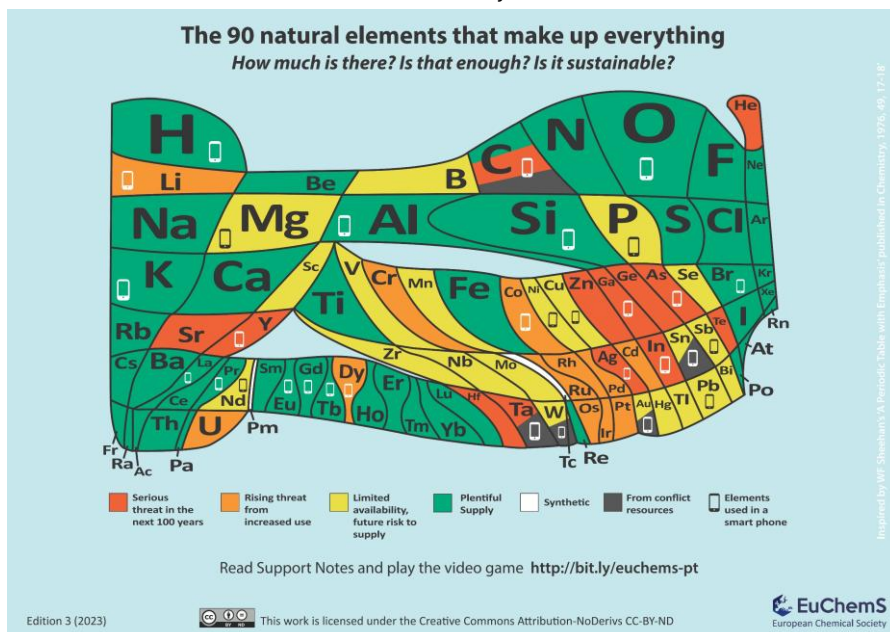
³ De stappen die leiden tot het reboundeffect (bron: William S. Jevons; bew.: Sufficiency).



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

⁵ Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States and Democracy Can't Co-exist*.

⁶ 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.

⁷ 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>

⁸ Daly, H. E. (1991) [1977]. *Steady-State Economics* (2nd ed.). Washington, DC: Island Press, pp. 61–68.

⁹ 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*.

¹⁰ Download het rapport hier: <https://circulaireconsumptiegoederen.nl/kennisbibliotheek/beprijzingsmaatregelen-op-schalen-circulaire-verdienmodellen/>