

**SER adviesaanvraag inzet financiële instrumentarium t.b.v. circulaire economie: een tussenrapportage**

---

*Adviesaanvraag*

Staatssecretaris Dijkzema heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) op 1 december 2016 verzocht de mogelijkheden in kaart te brengen om het bestaande instrumentarium van fiscaliteit, heffingen, subsidies en overige financiële prikkels beter te richten op de transitie naar een circulaire economie<sup>1</sup>. Dit verzoek komt voort uit twee aangenomen Tweede-Kamer moties die het kabinet hiertoe oproepen. Ook verzoekt de staatssecretaris in te gaan op de effectiviteit, de arbeidsmarkteffecten en overige effecten van mogelijke aanpassingen in het financiële instrumentarium. Ten slotte vraagt de staatssecretaris de SER het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) bij deze verkenning te betrekken.

*Deze tussenrapportage*

De behandeling van de adviesaanvraag vindt plaats in de commissie Duurzame Ontwikkeling (DUO) van de SER<sup>2</sup>. Deze commissie heeft ook het advies *Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen* voorbereid<sup>3</sup>. In deze tussenrapportage beschrijft de commissie DUO de aanpak en voortgang alsmede het tijdpad van haar werkzaamheden. De SER beoogt eind 2017 zijn advies uit te brengen. In eerste instantie concentreren de werkzaamheden zich, conform de adviesaanvraag, op het financiële instrumentarium. Dit is een partiële benadering. Voor een effectieve bevordering van de circulaire economie is uiteraard een integrale aanpak noodzakelijk, inclusief interventies op het terrein van wet- en regelgeving en instrumenten gericht op bijsturing van producenten- en consumentengedrag. In een integrale aanpak vinden ook bredere afwegingen plaats die recht doen aan de doelen van het sociaaleconomisch beleid: duurzame groei, hoge arbeidsparticipatie en een redelijke inkomensverdeling.

*Achtergrond*

Op 14 september verscheen *Nederland circulair in 2050*, het Rijksbrede programma dat uiteenzet hoe het kabinet de omslag naar een circulaire economie gestalte wil geven<sup>4</sup>. Het Rijksbrede programma is mede de kabinetsreactie op het SER-advies over de circulaire economie. De ambitie van het kabinet is om Nederland voor 2050 circulair te maken. Om dit te bereiken wil het kabinet dat in 2030 het gebruik van primaire mineralen, fossiele grondstoffen en metalen in Nederland is gehalveerd.

Om het proces naar een circulaire economie te versnellen, heeft het kabinet op 24 januari 2017 met meer dan 180 organisaties en bedrijven een Grondstoffenakkoord

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, 32 852, nr. 37 en Tweede Kamer, 32 852, nr. 44.

<sup>2</sup> Zie voor de samenstelling: <http://www.ser.nl/nl/raad/commissies/commissie-duurzame-ontwikkeling.aspx>.

<sup>3</sup> Zie: <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/circulaire-economie.aspx>.

<sup>4</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/09/14/rijksbrede-programma-circulaire-economie>.

getekend<sup>5</sup>. Het Rijksbrede programma vormt hiervoor het kader. De ondertekenaars committeren zich hiermee aan een proces dat moet resulteren in vijf ambitieuze transitieagenda's met handelingsperspectieven. De werkzaamheden aan deze transitieagenda's zijn op 18 april onder regie van het Rijk formeel gestart en worden gedaan door vijf privaat-publiek samengestelde transitieteams onder leiding van onafhankelijke voorzitters. Eind 2017 moeten de concrete programma's met tijdpaden en mijlpalen gereed zijn. De looptijd is vijf jaar.

#### *Aanpak adviesaanvraag: fase 1*

Om aan het verzoek van de staatssecretaris te kunnen voldoen, heeft de SER allereerst het PBL gevraagd om in samenwerking met het CPB een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium om de circulaire economie te bevorderen (zie kader). De thematiek van de beoogde verkenning sluit aan bij eerdere PBL-studies op dit terrein en past in het thema *Vergroening en het circulaire maken van de economie* uit het werkprogramma 2017 van het PBL. PBL heeft dan ook positief op het SER-verzoek gereageerd. Het onderzoek concentreert zich vooral op de aangrijpingspunten voor belastingen van de beoogde transitie en is op moment van schrijven grotendeels afgerond (zie ook bijlage). Het rapport verschijnt naar verwachting in september 2017.

#### **PBL-studie fiscale vergroening circulaire economie**

De PBL-studie onderzoekt of, en zo ja in hoeverre, het belastingstelsel bij zou kunnen dragen aan de door de Nederlandse overheid nagestreefde transitie naar een circulaire economie. De centrale vraag hierbij is of er in Nederland beleidsopties beschikbaar zijn die door een verdere 'fiscale vergroening' de gewenste grondstof- en recyclingdoelen uit het Rijksbrede programma Circulaire Economie dichterbij kunnen brengen.

Door de huidige structuur voor belastingen op grondstoffen, materialen en afval te relateren aan de milieuschade die wordt veroorzaakt op verschillende plaatsen in de keten, schetst de studie uiteindelijk een beeld waarmee de belangrijkste milieubelastingen of het ontbreken hiervan in Nederland vanuit een circulaire economie of milieuperspectief kan worden beoordeeld.

Een belangrijke constatering uit de studie is dat veel fiscale instrumenten die aangrijpen op energiebesparing ook positief uitwerken op vermindering van het grondstoffengebruik. Verder komt naar voren dat niet-energiegerelateerde milieuschade nu grotendeels niet onderhevig is aan belastingen en heffingen.

Daarnaast bekijkt de SER de mogelijkheden om met het overheidsinstrumentarium, zoals subsidies, kredieten en garanties, de transitie naar een circulaire economie te bevorderen<sup>6</sup>.

Het overheidsinstrumentarium staat open voor alle soorten bedrijven en is gericht op de financiering van die bedrijfsactiviteiten die een financieel-economisch belang dienen. Een deel van het instrumentarium heeft bijvoorbeeld betrekking op technologische innovatie, van de R&D-onderzoeksfase tot en met de beheersfase na marktintroductie.

Generieke regelingen kunnen positief op de circulaire economie uitwerken (zie kader). Het aantal op de circulaire economie toegesneden regelingen is echter beperkt. Zo richten de financieringsregelingen ter stimulering van innovatie zich op technologische kanten van innovatie. Sociale innovatie, nieuwe vormen van ketensamenwerking,

<sup>5</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/24/180-ondertekenaars-nationaal-grondstoffenakkoord>.

<sup>6</sup> De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is de organisatie die overheidsinstrumenten uitvoert voor de ministeries van EZ, IenM en BZK.

modulair samengestelde producten of innovatief hergebruik zijn hier amper in te passen, terwijl deze vormen van innovatie van groot belang zijn voor de circulaire bedrijfsvoering. Ook zijn financieringsaspecten van specifieke circulaire businessmodellen soms amper inpasbaar in de algemene financieringsregelingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor bedrijven met een product-as-a-service model. Verder kan toepassing van de Stimuleringsregeling Duurzame Energie plus (SDE<sup>+</sup>) ertoe leiden dat organische materialen (biomassa) gesubsidieerd worden verbrand om hernieuwbare energie op te wekken, terwijl ook andere toepassingen met potentieel hogere waardentoevoeging mogelijk zijn. Ten slotte zijn stroomlijning van het beschikbare instrumentarium en ontzorging van ondernemers belangrijke aandachtspunten.

### Voorbeelden van het overheidsinstrumentarium en de circulaire economie

De rijksoverheid beschikt over fiscale regelingen, subsidies en (garanties op) leningen die investeringen in de maatschappelijke gewenste richting kunnen stimuleren.

Twee voorbeelden:

- Een *fiscale aftrekmaatregel* die positief uitwerkt op de circulaire economie is de Mia/Vamil-regeling. Deze regeling verschafft ondernemers een belastingaftrek voor milieu-investeringen en richt zich op de marktintroductie-/nichefase. Zo creëert de Mia/Vamil-regeling belastingvoordeel op de aanschaf van bedrijfsmiddelen die bijdragen aan kringloopsluiting en efficiënt grondstoffengebruik. Bijvoorbeeld het terugwinnen van fosfaat uit afvalstromen, maar ook het terugwinnen van metalen en van grondstoffen uit water.

- Op het terrein van energiebesparing worden de Stimuleringsregeling Energieprestatie Huursector (STEP) en het Fonds Energiebesparing Huursector (FEH) door RVO uitgevoerd. De STEP is een verhuurdersgerichte subsidieregeling (van het ministerie van BZK) die een extra impuls geeft aan investeringen in energiebesparing in bestaande woningen binnen de gereguleerde huursector. De FEH biedt voor verhuurders van woningen de mogelijkheid een lening met een lage rente aan te vragen. FEH is bedoeld voor verhuurders van een project, bestaande uit minimaal 5 woningen, met een zeer hoge energiebesparingsambitie.

Maatregelen gericht op energiebesparing verdienen extra aandacht. Deze regelingen zullen vaak een positief effect op de circulaire economie hebben. Dat neemt niet weg dat veel onderdelen van de energietransitie materiaalintensief zijn. Dat geldt in het bijzonder voor vormen van hernieuwbare energie (windturbines, zonnepanelen), voor nieuwe energieopslagsystemen en de toekomstige energie-infrastructuur (zie afbeelding).

Afbeelding – Het energiesysteem is materiaalintensief



Bron: RVO.

Het SER-advies *Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen* constateert (p. 92) dat alleen al de grootschalige inzet van vormen van hernieuwbare energie vereist dat voor diverse kritische materialen enorme sprongen in materiaalefficiëntie en forse substitutieslagen nodig zijn. Bij het inzetten van financiële instrumenten en aanbestedingen is daarom aandacht voor deze spanning tussen de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie een vereiste. Voorkomen moet worden dat de energietransitie bijdraagt aan een toekomstige 'schaarsteval' (*scarcity trap*). Deze constatering impliceert dat (nieuwe) onderdelen van een duurzaam energiesysteem aan de eisen van een circulaire productontwerp zouden moeten voldoen.

#### *Aanpak adviesaanvraag: fase 2*

De binnenkort afgeronde PBL-studie en een eerste inventarisatie van het overheidsinstrumentarium vormen belangrijke bouwstenen voor de tweede fase van de adviesvoorbereiding. In deze fase vindt een verdiepingsslag plaats waarbij het streven is om op basis van onder meer de bovengenoemde inventariserende onderzoeken uitspraken te doen over effectieve instrumenten ter bevordering van een circulaire economie. Naast het PBL zal ook het CPB hierbij een rol spelen<sup>7</sup>. Het PBL zal in een vervolgstudie de rol van belastingen in een aantal materialenketens specifiek onderzoeken. Verder beogen PBL en CPB eind 2017 gezamenlijk een achtergrondstudie uit te brengen die meer zicht biedt op de arbeidsmarkteffecten van fiscale vergroening en daarmee een eerste opstap biedt om de arbeidsmarkteffecten van de transitie naar een circulaire economie en een duurzame energievoorziening te duiden.

Het SER-advies vormt het sluitstuk van de tweede fase; de vaststelling hiervan is voorzien in december 2017. In dit advies vinden bredere afwegingen plaats zoals een eerlijke verdeling van lusten en lasten (bestedings- en werkgelegenheidseffecten) tegen de achtergrond van de doelen van het sociaaleconomisch beleid: duurzame groei, hoge arbeidsparticipatie en een redelijke inkomensverdeling.

Op basis van de ontwikkelde inzichten formuleert de raad in zijn advies aanbevelingen om het financiële overheidsinstrumentarium beter op de transitie naar een circulaire economie toe te snijden. Eind 2017 is ook het moment dat de vijf transitieagenda's zijn vastgesteld en het kabinet over de beleidsuitvoering en het bijbehorende instrumentarium hiervan moet gaan besluiten.

#### *Tijdspad*

Samengevat ziet het tijdspad in 2017 er als volgt uit:

- September: PBL-publicatie over fiscale vergroening ten behoeve van de circulaire economie. Mogelijk volgt ook een schriftelijke inventarisatie van het overheidsinstrumentarium.
- Oktober-november: PBL-notities over specifieke ketens binnen de circulaire economie.
- December:
  - o PBL/CPB-achtergrondstudie over arbeidsmarkteffecten van transitie's.
  - o SER-advies met een reactie op de adviesaanvraag.

---

<sup>7</sup> Mede tegen de achtergrond van het Rijksbrede programma circulaire economie is het CPB in 2016 een meerjarig onderzoeksprogramma circulaire economie gestart. Naast het ontwikkelen van een conceptueel analytisch denkkader richt het onderzoek zich op de werking van circulair-economische businessmodellen en een kwantificering van de belangrijkste ontwikkelingen en trends.

### **Samenvatting PBL-studie vergroening van belastingen: van afval naar grondstoffen** (concept; beoogde publicatiedatum september 2017)

In deze studie wordt onderzocht of en in hoeverre het belastingstelsel bij zou kunnen dragen aan de door de Nederlandse overheid nagestreefde transitie naar een Circulaire Economie (CE). De uitdaging is in dit kader of er in Nederland in het fiscale domein beleidsopties zijn te vinden die bij kunnen dragen aan verdere 'fiscale vergroening' in die zin dat zij gewenste grondstof- en recyclingdoelen in het kader van het Rijksbrede programma CE dichterbij kan brengen. Tegelijkertijd wordt daarbij de wens tot groene belastingverschuiving meegenomen, namelijk de wens om belastinginkomsten te verschuiven van arbeid naar consumptie en duurzaamheid. Een belangrijk criterium bij de beoordeling van deze wensen is in hoeverre deze beoogde fiscale vergroening ook daadwerkelijk bijdraagt aan een betere beprijzing van de schaarste-verhoudingen tussen productieprocessen en producten, in het bijzonder door beter rekening te houden met de veroorzaakte milieuschade.

Het gaat in deze studie om een voorlopige evaluatie waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van beschikbare kwantitatieve informatie. Met name komt de potentiële winst bij het corrigeren van het marktfalen via de belastingheffing aan bod. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan mogelijke effecten op administratiekosten en de relatie met andere beleidsinstrumenten, maar blijft een meer samenhangende analyse van alle relevante indirecte effecten buiten beschouwing. Zodoende is de beoordeling in deze studie inherent *partieel* van aard. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met welvaartseffecten van het gebruik van hogere opbrengsten via een verlaging van de belasting op arbeid. Evenmin komen verdelingseffecten aan de orde. Uitgangspunt is de door het beleid *beoogde* doelen. Deze wensen worden uiteindelijk alleen beoordeeld op de gevolgen voor de opbrengsten, de complexiteit en de bijdrage aan vergroening. De aanpak in deze studie is als volgt. Allereerst wordt een analytisch denkkader ontwikkeld dat een systematische beoordeling op grond van een aantal relevante welvaartsriteria mogelijk maakt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in 4 fasen van de keten:

- i) Grondstoffenwinning
- ii) Bewerking van input ('grondstof') tot bruikbaar materiaal (halffabricaat) en daarna tot eindproduct
- iii) Eindgebruik product (inclusief reparatie, en hergebruik via tweedehands markt)
- iv) "Finale" afvalfase oftewel eindverwerking (storten, verbranden, dumping, en het recyclen van materialen)

Voor elke fase geldt dat sprake is van afval en externe effecten ('emissie'). Bovendien vindt overal energieverbruik plaats dat complementair is aan de inzet van de grondstoffen en materialen.

Vervolgens wordt de fysieke grondstoffen- en materialenstroom door de Nederlandse economie tot aan de afvalfase in kaart gebracht. De focus ligt daarbij op mineralen (metaal en niet-metaal) en fossiele grondstoffen (waarbij biomassa beperkt wordt meegenomen). Ook is er oog voor de rol van primaire en secundaire ('recycling') stromen, zowel binnen als buiten de (eigen) sector, en de bij de verwerking vrijkomende emissies. Waar mogelijk worden zowel de fysieke sectorspecifieke stromen en de daarmee gemoeide (fysieke) emissies in de hele keten geïnventariseerd. Uiteindelijk worden die stromen ook gewaardeerd aan de hand van beschikbare prijzen (outputwaarde en milieuschade in geld). Dit maakt het mogelijk om na te gaan welke type milieuschade waar in de keten gemoeid is met de productie en consumptie van

specifieke materialen of eindproducten in Nederland. De beschikbare data zijn wel beperkt en van 2007 zodat slechts indicatieve indrukken kunnen worden gegeven.

Vervolgens inventariseert de studie alle bestaande of ooit eerder in Nederland toegepaste belastingen en (milieu)heffingen die relevant zijn voor de CE discussie. Het dan bijvoorbeeld om belastingen op materialen of grondstoffen (verpakkingenbelasting), energieverbruik (energiebelasting), (consumptie zoals de btw, bpm (aanschaf auto's) en vliegtax) en afval. De opzet van de studie is zodanig dat er ook alle ruimte is voor een discussie over mogelijke nieuwe grondslagen, zoals een grondstoffenbelasting. Door de huidige structuur voor belastingen op grondstoffen, materialen en afval te relateren aan de milieuschade die wordt veroorzaakt op verschillende plaatsen in de keten, ontstaat uiteindelijk een omvattend beeld waarmee de belangrijkste milieubelastingen of het ontbreken daarvan in Nederland vanuit een CE of milieuperspectief kan worden beoordeeld. Daarbij kan tevens systematisch worden nagegaan in hoeverre specifieke CE ambities zich lenen voor het vaststellen van een zinvolle belastinggrondslag.

De belangrijkste (voorlopige) conclusies zijn:

- De huidige (rest)emissies bij de inzet van grondstoffen en materialen zijn veelal lager beprijsd dan de daaraan gekoppelde 'milieuschade'.
- Behalve deze schade is vaak sprake van forse energetische schade, dat wil zeggen schade die veroorzaakt wordt door (complementaire) inzet van energie in het productieproces.
- Doordat productie op basis van recycling vaak substantieel minder energie verbruikt biedt CE kansen om de nodige milieuwinst te boeken; deze winst is groter naarmate de gerecycleerde stromen van hogere kwaliteit zijn.
- Het belastinginstrument biedt zeker aanknopingspunten voor een bijdrage aan CE doelen indien dit wordt gericht op een betere beprijzing van de milieuschade; daarbij kan bijvoorbeeld de energetische schade het beste via Energiebelasting worden aangepakt.
- De niet-energetische (rest)schade is nu vrijgesteld hetgeen (markt)prijzen verder verstoort; deze schade zou in theorie het beste aangepakt kunnen worden door inputheffingen; wanneer energie direct als materiaal wordt ingezet dan wel de overige schade sterk complementair is aan de inzet van energie is met aanpassingen in de bestaande energiebelasting tegen betrekkelijk geringe uitvoeringskosten al het nodige te bereiken.