



Planbureau voor de Leefomgeving

Nederland op weg naar een circulaire economie

Kansen en risico's voor lage- en middeninkomenslanden

Met het Rijksbrede programma circulaire economie heeft de Nederlandse overheid de ambitie neergezet om voor 2050 een volledig circulaire economie te realiseren. Dit vereist dat we radicaal efficiënter omgaan met grondstoffen. Het doel is negatieve milieueffecten verminderen en de voorzieningszekerheid van cruciale grondstoffen versterken.

Maar wat zijn eigenlijk de internationale gevolgen van de Nederlandse circulaire-economietransitie? Nederland is immers een handelsland, en grondstoffen- en productieketens houden niet op bij de grens. Op verzoek van het ministerie van Buitenlandse Zaken verkende het PBL de kansen en risico's van de circulaire-economietransitie voor lage- en middeninkomenslanden. Daarbij is niet alleen gekeken naar de doelen van het Rijksbrede programma, maar ook naar de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) van de VN.

Nederland: een open economie met relatief grote voetafdruk in het buitenland

De Nederlandse productie en consumptie zijn sterk afhankelijk van de winning en verwerking van grondstoffen in het buitenland, inclusief de productie van materialen, halffabricaten en producten. Daardoor ligt ook een aanzienlijk deel van de milieudruk – ook wel de voetafdruk genoemd – buiten Nederland. In 2015 vond ongeveer 40% van de broeikasgasemissies van de Nederlandse consumptie plaats in het buitenland, en bijna 90% van het landgebruik. Bijna de helft van deze buitenlandse voetafdruk lag in zogenoemde lage- en middeninkomenslanden. Dit gaat dan bijvoorbeeld om broeikasgasemissies in Azië als gevolg van de productie van consumptiegoederen, landgebruik voor de productie van voedsel en veevoeder in Afrika en Latijns-Amerika, en landgebruik voor de productie van tropisch hout in Azië voor de bouwsector en de aanleg van infrastructuur.

Nederland handelt niet alleen in grondstoffen, materialen, halffabricaten en producten, maar ook in afgedankte spullen en afval. In 2016 werd 22,4 miljoen

ton afval geëxporteerd, voornamelijk naar andere Europese landen, waarvan een derde de doorvoer betrof van afval uit andere landen. Het ging dan om plastic, mineralen uit de bouwsector en afval uit de voedingsindustrie. Ook grote hoeveelheden afgedankt textiel en elektronica werden geëxporteerd, bedoeld voor hergebruik of recycling (zie tekstkader). In lage- en middeninkomenslanden krijgen deze afgedankte goederen vervolgens een tweede leven, en de reparatie en recycling ervan creëert werkgelegenheid. Maar er zijn ook negatieve effecten. De verwerking van afgedankte spullen gaat vaak gepaard met lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden. Zo gaat het terugwinnen van bijvoorbeeld metalen uit oude elektronica gepaard met ernstige vervuiling van lucht, water en bodem met negatieve gevolgen voor de lokale volksgezondheid.

Hergebruik en recycling van afgedankt textiel en elektronica in het buitenland

Van alle in Nederland afgedankte elektronica in 2018 werd zo'n 20% geëxporteerd. De helft daarvan was bestemd voor hergebruik, vooral in Oost-Europa en West-Afrika; een kwart werd legaal geëxporteerd voor verwerking elders, vooral binnen de EU; en naar schatting een kwart werd illegaal geëxporteerd, waarschijnlijk naar andere Europese landen en West-Afrika. Elektrische en elektronische apparatuur bevatten veel gevaarlijke en giftige stoffen die bij onjuiste verwerking in lucht, water en bodem kunnen vrijkomen. Vooral vrouwen en kinderen die elektronisch afval verwerken in West-Afrika lopen gezondheidsrisico's. Tegelijkertijd profiteren ook grote groepen mensen in West-Afrika van de import van afgedankte elektronica. Het geeft toegang tot betaalbare tweedehandse elektronica en creëert banen in de inzameling, reparatie en recycling. Recyclers lopen doorgaans de grootste risico's, terwijl werknemers in reparatie meestal het meeste verdienen.

Van het afgedankte textiel werd in 2018 ongeveer 35% geëxporteerd. Een groot deel van de geëxporteerde kleding eindigt in Afrikaanse landen, waar ze wordt hergebruikt of alsnog afgedankt. Lagekwaliteitskleding wordt met name geëxporteerd naar Aziatische landen, zoals India en Pakistan, waar het wordt verwerkt tot bijvoorbeeld doeken en lappen, maar ook voor mechanische recycling. Textielrecycling heeft aanzienlijke milieuvordelen ten opzichte van het gebruik van nieuw materiaal, zoals minder vervuiling en minder water- en landgebruik. Tegelijkertijd zijn er ook negatieve impacts van textielrecycling in deze landen. Bij recycling worden gevaarlijke stoffen, zoals bleekmiddelen, gebruikt die slecht zijn voor zowel het milieu als de gezondheid. Ook zijn de lonen in de verwerkingsindustrie vaak laag, komt er genderdiscriminatie voor en is er weinig vakbondsvrijheid.

Risico's en kansen voor lage- en middeninkomenslanden

Impact circulaire economie voor lage- en middeninkomenslanden is afhankelijk van beleidskeuzes in Nederland, maar ook in die landen zelf

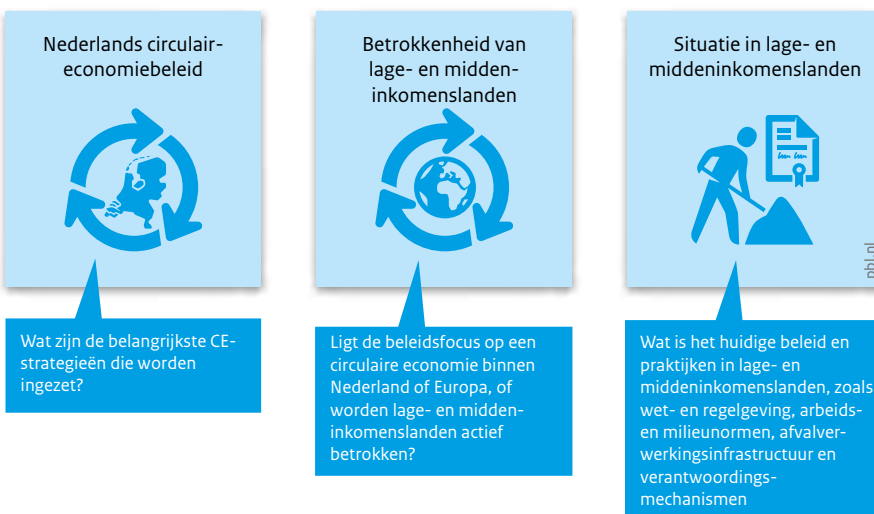
Een succesvolle transitie vraagt om actie in de hele productieketen, en heeft daarmee niet alleen gevolgen in Nederland, maar ook voor bedrijven en burgers in lage- en middeninkomenslanden die via die keten verbonden zijn met de Nederlandse economie. De effecten op deze landen zijn afhankelijk van verschillende factoren, zoals het beleid dat Nederland kiest en de mate van betrokkenheid van lage- en middeninkomenslanden (zie figuur 1). Deze keuzes hebben elders gevolgen omdat het bijvoorbeeld de vraag beïnvloedt naar en de handel in primaire en secundaire grondstoffen, circulaire producten en diensten, tweedehands, gerepareerde of opgeknapte producten, en recyclebaar afval. De effecten in lage- en middeninkomenslanden worden ook beïnvloed door het beleid dat deze landen zelf voeren. Denk aan (gebrek aan) regelgeving en productstandaarden, maar ook aan aanwezige infrastructuur en capaciteit voor goede afvalverwerking.

Internationale impact nog geen integraal onderdeel van Nederlands circulaire-economiebeleid

Terwijl het Nederlandse circulaire-economiebeleid dus gevolgen heeft in het buitenland, wordt die internationale impact nog niet systematisch meegenomen in het beleid. Wel is één van de doelen in het Rijksbrede programma circulaire economie: 'bijdragen aan een internationale circulaire economie zonder afwenteling'. De huidige internationale inzet is gericht op het versterken van het internationale politieke draagvlak, het internationaal inzetten van Nederlandse kennis en expertise, en het ondersteunen van lage- en middeninkomenslanden in het opzetten van een eigen circulaire economie. In de eerste Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) concludeerde het PBL dat om de ambitie van het kabinet van een volledig circulaire economie in 2050 te realiseren er een intensivering van beleid nodig is. Deze intensivering, zoals het verder concretiseren van doelen en het uitwerken van gerelateerde uitvoeringsprogramma's, kan worden benut om de internationale dimensie van het Nederlandse circulaire-economiebeleid te versterken.

Figuur 1

Belangrijkste determinanten van impact van Nederlandse transitie naar circulaire economie op lage- en middeninkomenslanden



Bron: PBL

Risico van milieu- en sociaaleconomische problemen ook in circulaire economie aanwezig

In een circulaire economie zijn de internationale milieuvraagstukken en sociaaleconomische problemen niet automatisch allemaal opgelost. Zo kan in lage- en middeninkomenslanden de druk op voedselsystemen en natuur groter worden door meer gebruik van biomassa in de Nederlandse economie. Ook kan de werkgelegenheid in lage- en middeninkomenslanden afnemen, bijvoorbeeld bij de winning van grondstoffen of bij de verwerking daarvan door de maakindustrie, als gevolg van het langer gebruiken van producten en daardoor een afnemende vraag daarnaar of aangescherpte productnormen waar deze landen moeilijk aan kunnen voldoen.

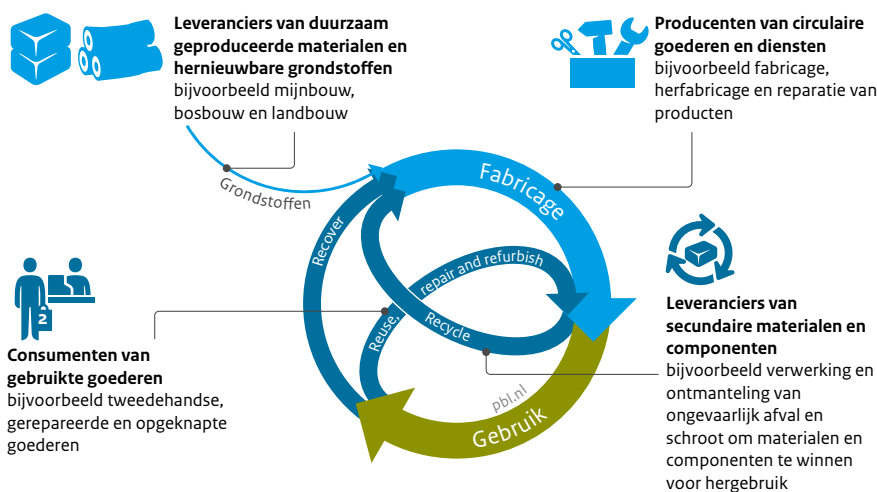
Daarnaast bestaat het risico dat nadelige effecten van de huidige lineaire economie zich herhalen in de circulaire economie. In landen waar een goede infrastructuur voor afvalverwerking ontbreekt, en waar de bescherming van arbeidsrechten en milieucondities zwak zijn, kunnen de sociaaleconomische en milieukosten gemakkelijk worden afgewenteld op kwetsbare en gemarginaliseerde groepen, zoals informele arbeiders, vrouwen en arbeidsmigranten. Als het Nederlandse circulaire-economiebeleid te weinig aandacht heeft voor de risico's in lage- en middeninkomenslanden ontstaat er een spanning tussen het realiseren van een circulaire economie in Nederland en het behalen van de Sustainable Development Goals (SDG's) in deze landen.

Kansen voor lage- en middeninkomenslanden vragen waarborgen en samenhang in beleid

Lage- en middeninkomenslanden spelen een belangrijke rol in de huidige lineaire economie, en kunnen die blijven spelen in een circulaire economie (zie figuur 2). Die landen blijven namelijk belangrijk bij de productie van grondstoffen, en kunnen ook een grote rol spelen in de productie van circulaire goederen en diensten, levensduurverlenging en het terugwinnen van materialen uit afgedankte goederen voor hergebruik. De uitdaging is om voort te bouwen op de huidige activiteiten in deze landen, maar dan op een rechtvaardigere en duurzamere manier. Dit vraagt om randvoorwaarden in het Nederlandse circulaire-economiebeleid. Denk aan waarborgen voor het realiseren van leefbaar loon, goede werkomstandigheden, duurzame productieprocessen, en het tegengaan van broeikasgasemissies en ontbossing. Hiervoor is goede afstemming nodig tussen circulaire-economiebeleid, handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking. Dit versterkt dan niet alleen de transitie naar een circulaire economie in Nederland, maar draagt ook bij aan het behalen van de hierboven al genoemde Sustainable Development Goals (SDG's) in deze landen.

Figuur 2

Rollen voor lage- en middeninkomenslanden in Nederlandse circulaire economie



Bron: PBL

Handvatten voor het beleid

Investeer in kennis en data over handel en de effecten daarvan

De impact van de Nederlandse circulaire economie op lage- en middeninkomenslanden verschilt per land en per productgroep, en kan anders uitvallen bij verschillende beleidskeuzes. Om de risico's en kansen voor de verschillende productieketens en landen goed te begrijpen, is meer kennis nodig over mogelijke impacts en de drijvende krachten daar achter, bijvoorbeeld door impactanalyse en het modelleren van handelsstromen. Een platform voor kennis- en informatie-uitwisseling kan helpen om de huidige kennis te volgen en de benodigde kennis actief te sturen en te delen. Naast kennis over impacts is ook meer transparantie en traceerbaarheid in wereldwijde waardeketens nodig om handelsstromen te kunnen volgen en negatieve impacts te kunnen voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door monitoring en rapportage die verder gaan dan milieu-indicatoren, en door meer detail in handelsstatistieken om een beter onderscheid te maken tussen verschillende soorten materialen en producten die worden verhandeld.

Integreer de circulaire economie in bestaand beleid en programma's

Er is al het nodige nationale, Europese en internationale beleid om de negatieve milieu- en sociaaleconomische impact van de lineaire economie op lage- en middeninkomenslanden te verminderen. Dat kan ook worden benut voor het realiseren van een 'circulaire economie zonder afwenteling'. Zo is het zinvol om in internationaal verband standaarden voor de circulaire

economie te formuleren. In EU-verband kan worden gekeken naar het uitbreiden van de regelgeving voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) zodat deze ook van toepassing is op tweedehandsproducten die worden geëxporteerd, het opnemen van bepalingen over de circulaire economie in EU-vrijhandelsakkoorden en het integreren van circulaire aspecten en doelstellingen in bestaande vrijhandelsakkoorden. Nationaal kan worden gedacht aan het meenemen van internationale impact bij de concretisering van doelen voor de Nederlandse circulaire economie en het uitwerken van gerelateerde uitvoeringsprogramma's, en aan meer aandacht voor de circulaire economie in convenanten voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen en in het nationale actieplan voor beleidscoherentie.

Betrek lage- en middeninkomenslanden bij het ontwerpen en uitvoeren van circulaire-economiebeleid

Het actief betrekken van belanghebbenden uit lage- en middeninkomenslanden kan helpen om specifieke risico's en kansen mee te nemen bij de vormgeving van het Nederlandse circulaire-economiebeleid. Denk aan het betrekken van beleidsmakers, bedrijven en ngo's, maar ook vertegenwoordigers van de informele sector. Daarnaast kunnen deze landen door ontwikkelings-samenwerking en handels- en investeringsbevordering worden ondersteund bij het ontwikkelen en implementeren van eigen circulaire-economiebeleid en het aanpassen van hun economie aan veranderende handelsstromen en productvereisten.



Rapporten die ten grondslag liggen aan deze notitie

- Ashraf N. & van Seters J. (2021). Perspectives on the role of low- and medium income countries in the circular economy transition of the Netherlands and the EU more broadly. The European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- Brink H., Lucas P.L., Baldé C.P. & Kuehr R. (2021). Potential effects of Dutch circular economy policies on low- and middle-income countries: the case of electrical and electronic equipment. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and UNU/UNITAR SCYCLE, The Hague.
- Brink H., Lucas P.L., Oorschot M. van, Kuepper B & Quiroz, D. (2021). Potential effects of Dutch circular economy policies on low- and middle-income countries: the case of cotton production and post-consumer textiles. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency and Profundo, The Hague.
- Circle Economy (2020). Exploring the global environmental and socio-economic effects of pursuing a circular economy: case study on jeans and mobile phones. Circle Economy, Amsterdam.
- Hanemaaijer A., Kishna M., Brink H., Koch J., Prins A.G. & Rood T. (2021). Integrale Circulaire Economie Rapportage. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag.
- Lucas P.L., Brink H. & van Oorschot M. (2022). Addressing international impacts of the Dutch circular economy transition. Challenges and opportunities for low- and middle-income countries. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.

Colofon

Nederland op weg naar een circulaire economie: Kansen en risico's voor lage- en middeninkomenslanden

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2022

PBL-publicatienummer: 4937

Contact

paul.lucas@pbl.nl

Auteurs

Paul Lucas, Hester Brink, Mark van Oorschot en Evert-Jan Brouwer

Eindredactie

Uitgeverij PBL

Foto's

PureBudget

Opmaak

Osage

Deze notitie is een Nederlandse samenvatting van het rapport:

Lucas P.L., Brink H. & van Oorschot M. (2022). Addressing international impacts of the Dutch circular economy transition. Challenges and opportunities for low- and middle-income countries. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.

In een circulaire economie worden materialen duurzamer geproduceerd, worden meer hernieuwbare grondstoffen gebruikt, zoals biomassa, wordt de levensduur van producten verlengd door slim ontwerp, hergebruik en reparatie, en worden meer materialen en componenten gerecycled in nieuwe producten.