

CEEK – ingrediënten voor duurzaam beleid

Eindrapport

Circulaire Economie-, Energie- en Klimaatbeleid. Een verkenning naar de samenhang van deze beleidsterreinen die gericht zijn op het verduurzamen van de economie.

Colofon

Dit rapport 'CEEK' is opgesteld door De Gemeynt en geeft aan waar Circulaire Economie-, Energie- en Klimaatbeleid samenwerken, waar deze elkaar tegenwerken en hoe meer synergie kan worden bereikt. Voor deze verkenning is financiële support van RVO verkregen. De analyse en bevindingen zijn geheel voor verantwoordelijkheid van De Gemeynt.

Publicatie 2017-002

© De Gemeynt Coöperatie U.A.

De Gemeynt Coöperatie u.a.

Elsbosweg 53

7381 BJ Klarenbeek

T 055 301 26 92

www.gemeynt.nl

Inhoudsopgave

Colofon	2
1. Inleiding	4
1.1. Doel	4
1.2. Aanpak	4
1.3. Leeswijzer	5
2. Analyse kader	6
3. Drie beleidsterreinen	8
3.1. Inleiding	8
3.2. Energiebeleid	9
3.3. Klimaatbeleid	10
3.4. Circulaire Economie (CE) beleid: Nederland circulair in 2050	11
4. Analyse beleidsterreinen.....	13
5. Interactie tussen beleidsterreinen	17
5.1. Synergie beleidsgebieden	17
5.2. Spanningen beleidsgebieden	17
6. Dilemma's	20
7. Conclusies en aanbevelingen	23
7.1. Inhoudelijk	23
7.2. Procesmatig	24
7.3. Aanbevelingen	25

1. Inleiding

1.1. Doel

Veel ondernemers lopen er tegenaan: een poging een overheidsdoel te realiseren wordt doorkruist door regelgeving en prikkels die een ander overheidsdoel nabij beogen te brengen. De dilemma's liggen op het bord van de uitvoerder: moet nu voorrang worden gegeven aan bijvoorbeeld het circulair maken van grondstofstromen, of moet CO₂-reductie het zwaarst wegen? Daarbij komt dat de Euro maar één keer kan worden uitgegeven.

Maar de dilemma's liggen ook op tafel van de beleidsmakers: op welke doelen en met welke instrumenten moet eigenlijk worden gestuurd?

Dit rapport bevat de resultaten van de verkenning naar de wisselwerking tussen het Circulaire Economie-, Energie- en het Klimaatbeleid. Binnen de verkenning is het beantwoorden van twee hoofdvragen leidend geweest:

1. Breng spanningen en synergiën tussen de drie beleidsterreinen in kaart.
2. In hoeverre is sturing op een (beperkt) aantal parameters wenselijk?

Deze vragen worden op beleidsniveau beantwoord en daarnaast op praktijkniveau rond twee specifieke thema's, namelijk vergroening van de chemie en de relatie tussen energietransitie en de circulaire economie.

Tevens wordt, meer zijdelings, antwoord gegeven op de vraag hoe de markt flexibiliteit kan worden geboden om - gegeven een set van doelen en sturingsparameters - voor de meest effectieve maatregelen te kiezen, zonder dat afwenteling optreedt naar andere duurzaamheidsaspecten.

Deze verkenning kan aanleiding zijn een diepergaand onderzoek naar de spanningen en synergiën tussen de beleidsterreinen in te stellen.

1.2. Aanpak

In de verkenning zijn twee invalshoeken gebruikt.

Ten eerste de praktijk: hoe werken de verschillende beleidsgebieden uit op de doelgroepen van het beleid en welke dilemma's ervaren zij als zij uitvoering willen geven komen aan het beleid. Dit deel is gebaseerd op twee workshops met bedrijven en deskundigen.

Ten tweede, meer theoretisch: hoe is het beleid rond de drie thema's opgebouwd en hoeverre levert dat een verklaring voor de dilemma's die er spelen tussen de beleidsterreinen? Dit deel is gebaseerd op een tweetal bijeenkomsten met de klankbordgroep en eigen literatuuronderzoek.

Op basis van de combinatie van de bevindingen uit het praktische deel en de meer theoretische analyse van de beleidsterreinen zijn de aanbevelingen geformuleerd.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit rapport wordt het beleidsanalysekader toegelicht dat in deze verkenning is gebruikt. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de drie beleidsterreinen kort beschreven. Dat hoofdstuk wordt afgesloten met een analyse van de beleidsterreinen op basis van het eerder gegeven analysekader. In hoofdstuk vier is een analyse gemaakt van de beleidsterreinen. In hoofdstuk vijf worden op basis van hoofdstuk drie en vier de interacties en voornaamste spanningen benoemd tussen de beleidsterreinen. Hoofdstuk zes gaat in op de dilemma's en het laatste hoofdstuk geeft conclusies en vervolgens aanbevelingen hoe met deze spanningen kan worden omgegaan.

In de bijlage is een uitgebreidere beschrijving van de beleidsterreinen, analyses en verslagen van de bijeenkomsten te vinden.

2. Analyse kader

Er zijn verschillende manieren om beleid te analyseren. In onder meer de bestuurskunde maar ook in de economische theorie is daarover veel geschreven, zie bijvoorbeeld [dit overzicht](#) van bestuurskundig hoogleraar Arno Korsten, en het [afwegingskader Instrumenten](#) van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken.

In het ideale geval is er voor ieder beleidsthema een eenduidige koppeling tussen drie lagen van het beleid:

1. De maatschappelijke doelen die gediend worden. Deze worden over het algemeen op politiek niveau bepaald en zijn gerelateerd aan grote uitdagingen voor de maatschappij als geheel, zoals bij deze beleidsterreinen de verduurzaming van onze samenleving. Ze vormen de achterliggende doelen voor het beleidsterrein.
2. Sturingsparameters. Daaronder verstaan we de parameters die aangeven of en in welke mate het beoogde maatschappelijke doel gerealiseerd wordt. De sturingsparameters zijn zo veel mogelijk meetbaar en bij voorkeur wordt ook in de tijd uitgezet wanneer welk kwantitatief doel gehaald moet worden.
3. Instrumenten: de instrumenten die ingezet worden om te zorgen dat de voortgang op de gekozen sturingsparameters gerealiseerd wordt. Bij de instrumenten gaat het alleen om die ingrepen die rechtstreeks impact hebben op het handelen van de doelgroep, het gaat daarbij om juridische instrumenten, geboden of verboden, of financiële instrumenten, heffingen of subsidies.

Als alle beleid aan deze theoretisch ideale opzet zou voldoen zou het enerzijds goed mogelijk zijn om binnen het beleid afwegingen te maken tussen de effectiviteit van de verschillende maatregelen om zo te komen tot een optimale opzet. Anderzijds zou het makkelijker worden om mogelijke strijdigheid tussen beleidsterreinen op een politiek niveau aan te kaarten.

In de praktijk wordt lang niet altijd deze strakke lijn tussen doelen en instrumenten aangehouden. Beleid ontwikkelt zich niet systematisch, rationeel, maar in een grillige politieke en maatschappelijke context. Het complexe politieke proces dat aan de basis ligt van beleid leidt er regelmatig toe dat de eenduidige koppeling ontbreekt. Een heel ruw maar wel praktisch bruikbaar onderscheid kan gemaakt worden tussen twee categorieën beleid:

1. De meer theoretische, rationale benadering die bij elke 'SMART' geformuleerde doelstelling een passend instrument zoekt¹,
2. Een meer pragmatisch-politieke benadering die politiek en maatschappelijk 'ploeteren'² met gebrekkige rationaliteit als uitgangspunt neemt en vandaaruit passende vormen van sturing tracht te vinden³.

¹ Regel van Jan Tinbergen: het is noodzakelijk dat er minstens evenveel instrumenten zijn als doelstellingen (om een probleem op te lossen)

² Charles Lindblom: The Science of Muddling Through

³ Aangezien dit proces organische kenmerken heeft, is het lastig consistentie in de samenhang tussen de doelen, parameters en instrumenten te waarborgen.

De mate van volwassenheid van een beleidsvraagstuk bepaalt mede welke van deze twee benaderingswijzen wordt gevolgd. In een meer uitgekristalliseerd domein waarvan het speelveld bekend is en er bredere erkenning is van de urgentie zal de theoretisch rationele benadering domineren. Aan het begin van de issue-curve⁴, waar het meer gaat om het agenderen van een vraagstuk, zal een meer pragmatische benadering gevolgd worden. In hoofdstuk vier wordt dit nader toegelicht.

Voor het beoordelen van de wisselwerkingen tussen de beleidsterreinen in het kader van deze verkenning moeten we enigszins streng naar de beleidsformuleringen kijken: we beschouwen primair *die* beleidsinstrumenten die een daadwerkelijk effect op de keuzes en afwegingen bij de doelgroepen teweeg (kunnen) brengen. 'Enigszins streng', want het is uiteindelijk een arbitraire keuze of een bepaald instrument nu echt als sturend, beïnvloedend moet worden gezien of niet. Alleen grondige beleidsevaluaties kunnen dat achteraf (ex post) uitwijzen.

Hier moeten we leunen op de algemene inzichten:

- Financiële instrumenten, waaronder fiscale prikkels, zijn in het algemeen sturend. Dat geldt ook voor wettelijke regels - mits gehandhaafd en idem voor normstelling.
- Voor semi-vrijwillige instrumenten als meerjarenafspraken en convenanten is dat niet op voorhand eenduidig te zeggen: het ligt aan de detaillering van het convenant in kwestie. Communicatie/voorlichting is in het algemeen meer ondersteunend aan andere instrumenten (doelgroepen moeten überhaupt wel weten dat er een regeling is eer deze effectief kan zijn), maar een directe keuze beïnvloedende werking gaat er in het algemeen niet van uit.
- Dat geldt ook voor beleidsstukken met een agenderend en visionair karakter, en beleidsstukken die verschillende deeldossiers bundelen en integreren: hoe aansprekend ook, van dergelijke concepten gaat op zichzelf geen sturende werking uit. Maar daarentegen kunnen ze soms wel doorverwijzen naar deelterreinen waarop wél sturend beleid is vormgegeven. Als we daarop zicht kregen hebben we die instrumenten wel als keuze beïnvloedend meegenomen.




Maar het voert te ver in het kader van deze verkenning om voor elk van de beleidsterreinen een gedetailleerde inventarisatie en beoordeling van de instrumentele gereedschapskist te maken. Met deze algemene inzichten in het achterhoofd kijken we verder met een timmermansoog naar de instrumenten in de verschillende beleidsterreinen.

⁴ Gast in eigen huis, Pieter Winsemius, 1986

3. Drie beleidsterreinen

3.1. Inleiding

In de onderstaande paragrafen worden de drie beleidsterreinen kort beschreven op basis van de beschikbare beleidsdocumenten. Daarbij is de indeling gebruikt zoals die is toegelicht in hoofdstuk twee:

-  Doelen
-  Sturingsparameters
-  Instrumenten

Elk van de beleidsterreinen kent meerdere doelen. Dat geldt met name op het terrein 'circulaire economie', dat op het gehele spectrum van people, planet en profit veranderingen beoogt te realiseren. Daaronder vallen 'planet' een reeks ecologische doelstellingen, waaronder vermindering van klimaatemissies, minder biodiversiteitsverlies en andere. De achterliggende gedachte is dat het meer circulair maken van economische processen op al deze terreinen verbeteringen kan opleveren. De mate van circulariteit is dan de sturingsparameter. In het energiebeleid, dat 'schoon, betaalbaar, betrouwbaar' als hoofddoelen kent, zijn belangrijke sturingsparameters CO₂-reductie, jaarlijkse efficiencyverbetering van de economie, en het aandeel hernieuwbare bronnen in de energiemix.

Bij nadere beschouwing blijken veel sturingsparameters zgn. proxy's te zijn, meetbare grootheden die bij benadering niet-meetbare doelgrootheden weerspiegelen. In de economie is 'welvaart' (behoeftebevrediging voor zover afhankelijk van de omgang met schaarse middelen) een doelgrootheid, die door de proxy BBP benaderd wordt. Een percentage circulariteit is dan een proxy voor de achterliggende people, planet en profit-doelen. Een percentage hernieuwbaar plus de hoeveelheid CO₂-(eq) reductie kunnen samen als proxy voor de hoofddoelstelling 'schoon' van het energiebeleid worden gezien. Voor deze verkenning kijken we primair naar de wisselwerkingen tussen de sturingsparameters, ook als deze als proxy voor achterliggende niet meetbare doelgrootheden moeten worden gezien. Echter wanneer deze eerste benadering aanwijzingen van synergie of strijdigheid geeft kan het nodig zijn te kijken naar de achterliggende doelen die de proxy beoogde te representeren. Zo kan opvoeren van de proxy 'mate van circulariteit' van bijvoorbeeld verpakkingen in eerste instantie positief zijn voor de achterliggende doelen vermindering CO₂ en afval, maar bij hogere percentages juist meer CO₂ (door extra energie voor recycling) en afval (door bijvoorbeeld minder houdbaarheid van het verpakte product) met zich meebrengen. Als er aanwijzingen voor zijn dat dit nodig is, kijken we daarom in deze verkenning niet alleen naar de wisselwerking op het niveau van de sturingsparameters, maar ook naar de achterliggende doelen die een proxy beoogt te representeren.

3.2. Energiebeleid

Maatschappelijke doelen

Het leidend principe voor het Energiebeleid, zoals recent verwoord in de Energieagenda, is het nemen van maatregelen in het kader van de klimaatproblematiek. Het doel is te zorgen dat Nederland een CO₂-arme energievoorziening heeft onder voorwaarden dat die betaalbaar, betrouwbaar en veilig is, dat de Nederlandse economie en werkgelegenheid wordt veiliggesteld en versterkt en dat de overgang naar een CO₂-arme energievoorziening, de energietransitie, tijdig wordt ingezet en geleidelijk wordt uitgevoerd.

Deze dominantie van één subdoel 'schoon' (in het bijzonder vertaald in CO₂-arm) is nog maar betrekkelijk recent. Daarvoor kregen de verschillende subdoelen schoon, betaalbaar, betrouwbaar, elk een min of meer gelijke weging.

Sturingsparameters

Sturing vanuit het energiebeleid vindt primair plaats op de volgende parameters die in het SER Energieakkoord zijn overeengekomen: hernieuwbare energieopwekking (14% in 2020 en 16% in 2023), energiebesparing (1,5% per jaar en 100 PJ extra in 2020) en op efficiencyverbetering. En er is een afspraak gemaakt over de werkgelegenheid (15.000 extra banen in 2020). Een besparing wordt nagestreefd van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5 procent per jaar. Daarnaast wordt 100 petajoule (PJ) extra aan energiebesparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020 gerealiseerd. Inzet is voorts een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (2015 ruim 5,8 procent) naar 14 procent in 2020, gevolgd door een verdere stijging van dit aandeel naar 16 procent in 2023. Tenslotte is vastgelegd ten minste 15.000 voltijdsbanen, voor een belangrijk deel in de eerstkomende jaren, te creëren.

Merk op dat in het Energieakkoord geen doelstelling en sturingsparameters voor CO₂-reductie zijn opgenomen.

Voor de verschillende onderdelen van de Energieagenda vindt momenteel een traject plaats om het doel van 80 tot 95% CO₂-reductie uit te werken.

Instrumenten

Om deze parameters te realiseren heeft de overheid een breed scala aan instrumenten ontwikkeld. We noemen een aantal sturende instrumenten.

Hoofdinstrument voor hernieuwbare energie is de SDE+-regeling die de onrendabele top voor duurzame opwekking financiert. Voor efficiencyverbetering is er een scala aan instrumenten, zoals convenanten en afspraken (de meerjarenafspraken, MEE convenant en MJA's) of wettelijke eisen voor energiebesparingsmaatregelen die zich binnen 5 jaar terugverdienen. Er gelden efficiency-eisen voor huishoudelijke apparaten, er is een energiebelasting, er is innovatiebeleid (topsectorenbeleid) en er zijn energienormen voor de gebouwde omgeving. Een deel van deze instrumenten is Europees of vloeit voort uit Europese richtlijnen.

Opmerking: in de instrumentatie is te zien dat het zwaarder wegen van het subdoel schoon, ingevuld als CO₂-eq., nog van betrekkelijk recente datum is. Het energiebeleid 'sec' stuurt dan ook primair op PJ-hernieuwbaar en PJ-besparing die wel een zeker maar geen één op één verband hebben met CO₂. Te constateren is, anders gezegd, dat energiebeleid-met-accent-op- CO₂-eq en klimaatbeleid steeds dichterbij elkaar komen te liggen.

3.3. Klimaatbeleid

Maatschappelijke doelen

Klimaatbeleid heeft een heldere maatschappelijke opgave als basis en een doelstelling en sturingsparameters die daarmee corresponderen. Het doel is de opwarming van de aarde in deze eeuw te beperken tot ruim onder 2°C, en het leveren van inspanningen om de opwarming onder 1,5°C te houden (COP21 Parijs).

Het doel van maximale opwarming is een proxy voor het beperken en beheersbaar houden van een breed scala aan maatschappelijke risico's door klimaatverandering.

Sturingsparameters

De sturingsparameter is eenduidig: de uitstoot van broeikasgassen, uitgedrukt in CO₂-equivalenten. De landen van de EU hebben afgesproken in 2050 de CO₂-eq. emissies met 80-95% te reduceren t.o.v. 1990 en in 2030 met ten minste 40%. Voor 2020 zijn de tussendoelen: in Europa 21% reductie t.o.v. 2005 van de emissies die onder het emissiehandelssysteem ETS vallen en in Nederland 16% reductie t.o.v. 2005 voor de sectoren die niet onder het ETS (transport, mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en overige broeikasgassen) vallen.

De uitstootreducties zijn te relateren aan het achterliggende doel van voorkomen van opwarming boven 2°C, wat correspondeert met een bepaalde concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer.

Instrumenten

De belangrijkste sturende instrumenten zijn het ETS, fiscale regelingen en normstelling automobilititeit, lokaal klimaatbeleid, emissieplafond in de glastuinbouw, regelingen voor overige broeikasgassen.

Zie verder de opmerkingen over instrumenten energiebeleid.

3.4. Circulaire Economie (CE) beleid: Nederland circulair in 2050

Het circulaire economiebeleid is vastgelegd in verschillende beleidsdocumenten: Nederland circulair in 2050 (Rijksbreed programma CE), VANG (Van Afval Naar Grondstof) en de visie Biomassa 2030.

Het CE-beleid vastgelegd in Nederland circulair in 2050 richt zich onder andere op recycling, hergebruik⁵, delen, repareren, andere wijze van productontwerp etc. Welke parameters en welke instrumenten (zoals milieu in de prijzen, stimulerende wet- en regelgeving, etc.) nodig zijn wordt als onderdeel van het grondstoffenakkoord nader uitgewerkt.

Maatschappelijke doelen

Aan het circulaire-economiebeleid ligt een breed spectrum maatschappelijke opgaven ten grondslag uit alle domeinen 'people, planet, profit': verschillende ecologische thema's, fysieke en geopolitieke grondstoffen schaarste, en economische kansen. Deze zijn in Nederland circulair in 2050 (het Rijksbrede programma) verwoord; daarin wordt ook verwezen naar eerdere gerelateerde beleidsdocumenten.

- Nederland circulair in 2050: Dit beleid heeft als doel dat in 2050 alleen hernieuwbare grondstoffen (efficiënt) worden ingezet en hergebruikt zonder schadelijke emissies naar het milieu.
- VANG: heeft als doel om 1) het ontstaan van afval zoveel mogelijk te voorkomen, 2) geproduceerd afval maximaal te scheiden en te recyclen en 3) grondstofketens te sluiten.
- Biomassa 2030: Bij deze transitie staat 1) het terugdringen van onze afhankelijkheid van fossiele energie en grondstoffen, 2) het optimaal gebruik van grondstoffen en 3) de hiermee samenhangende noodzakelijke CO₂-reductie centraal.
- Het grondstoffenakkoord is in januari 2017 ondertekend op het moment dat de inhoudelijke analyse is uitgevoerd en is om die reden buiten beschouwing gelaten.

Sturingsparameters

De in de beleidsdocumenten vastgelegde sturingsparameters zijn:

- Mate van circulariteit: Nederland circulair in 2050. De ambitie van het kabinet is om samen met maatschappelijke partners in 2030 een (tussen)doel te realiseren van 50% minder gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen). Doel is dat in 2050 "grondstoffen efficiënt worden ingezet en hergebruikt, zonder schadelijke emissies naar het milieu".
- Hoeveelheid en verwerkingswijze van afval. VANG: De parameters voor 2020 zijn 75% afvalscheiding en vermindering van het restafval in 2020 tot 100 kg/inwoner evenals verdere vermindering van storting.
- Biomassa 2030: er worden verschillende kwalitatieve parameters genoemd, zoals bijdragen aan energiedoelstellingen, CO₂-reductie, aandeel hernieuwbare grondstoffen en bijdragen aan SDG's (Sustainable Development Goals).

⁵ Recycling gaat om het produceren van secundair materiaal, met als doel deze secundaire materialen opnieuw in te zetten. Hergebruik gaat om het langer/opnieuw gebruiken van producten of onderdelen.

Instrumenten

In VANG is een aantal instrumenten opgenomen die rechtstreeks bepalend zijn voor het handelen van de verschillende doelgroepen.

In Nederland circulair in 2050 (het Rijksbrede programma) wordt een breed scala aan instrumenten genoemd waarvan een groot deel nog in ontwikkeling is: verder uitwerken van transitie-agenda's, aanpassen van het proces voor het opstellen van normen en certificaten, aanpassen van de regelgeving, er komt experimenteerruimte, innovatie wordt aangejaagd b.v. door emissie-eisen aan te scherpen, uitbreiden producentenverantwoordelijkheid, handhaving gaat meer kijken naar eigenschappen van een grondstof en minder naar herkomst (afval) en slimme marktprikkels. Het proces dat moet resulteren in de verdere uitwerking is vastgelegd in het Grondstoffenakkoord (januari 2017).

4. Analyse beleidsterreinen

Op basis van de doorgenomen beleidsstukken en het analysekader uit hoofdstuk twee ontstaat een beeld van de drie beleidsterreinen en de sturing die vanuit dat beleidsterrein wordt ingezet. In de tabel staan de volgende parameters uitgewerkt:

- **Beleidsfase**, de mate waarin het beleid volwassen, volledig uitgekristalliseerd is of juist nog in ontwikkeling conform de beschrijving in hoofdstuk 2.
- **Doelstellingenformulering**, typering van de beleidsdoelen.
- **Analyse rationeel theoretisch**: in hoeverre wordt voldaan aan de criteria voor een rationeel theoretische benadering, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.
- **Analyse pragmatisch**: is sprake van een pragmatisch politieke benadering, zoals toegelicht in hoofdstuk 2.
- **Doorwerking instrumentatie**, mate waarin de instrumenten invloed hebben op gedrag van doelgroepen.

	CE	Energie	Klimaat
Beleidsfase	Agenderend, ca. 2 jaar geleden opgekomen. Onderdelen ervan, bv. afvalbeleid, in beheersfase.	Rationeel. Sinds ca. 1962 (Nota-De Pous/aardgas), 1973 (oliecrisis, schaarste), Paars-II (marktwerking), Kopenhagen/Parijs (klimaatbeleid). In het SER Energieakkoord afspraken over hernieuwbare energie. Waarbij beleid voor duurzame elektriciteit meer is ontwikkeld dan warmte, m.n. in de gebouwde omgeving.	Deels ontwikkeld (ETS, overige broeikasgassen, normering emissies auto), deels pril (CO ₂ -reductie in non-ETS-sectoren). Afgesproken parameters moeten nog in instrumenten worden vertaald en geven nu onvoldoende sturing. Laaghangend fruit is/wordt geogst, m.n. overige broeikasgassen (stortplaatsen F-gassen) Verschillende oplossingsrichtingen moeten nog ontwikkeld worden (doorbraaktechnologie zware industrie) of liggen maatschappelijk gevoelig (CCS, biomassa).

	CE	Energie	Klimaat
Doelstellingen formulering	<p>Breed palet aan doelstellingen, met als 'proxy' circulariteit. Deels eerdere doelen die nu onder CE worden genoemd, deels nieuwe doelen. Verschillende 'planet'-doelen plus 'profit'-doel. De 'people' doelen zijn abstract geformuleerd. Het concept Circulaire Economie agendeert via de doelstellingen de maatschappelijke opgaven en beleidsinzet.</p>	<p>Van oudsher 'schoon, betaalbaar, betrouwbaar'. Verschuiving in de loop der jaren steeds meer naar 'schoon' en binnen 'schoon' naar klimaatmissies. Voor klimaatinstrumentatie zie in die kolom. Hernieuwbare energie via m.n. SDE+. Efficiency/besparing via normen. Doelstelling 'betaalbaar' geïnstrumenteerd via marktwerking. Doelstelling betrouwbaar (leveringszekerheid) in technische zin geïnstrumenteerd via toezicht (ACM). Doelstelling betrouwbaar in geopolitieke-strategische zin niet duidelijk geïnstrumenteerd.</p>	<p>Doelen op verschillende niveaus geformuleerd. Wereldwijd opwarming ruim beneden 2 graden Celsius. Vertaald in emissiereducties in de tijd voor EU, geïnstrumenteerd via m.n. ETS en CO₂-eisen mobiliteit, ecodesign/elabel producten. Vertaald in NL reductiedoelen in de tijd voor non-ETS-sectoren, waarvoor een mix van instrumenten bestaat. N.B. Energie-instrumenten SDE en besparing wordt ook wel eens onder de klimaatinstrumenten meegerekend; dat is strikt genomen niet juist, deze sturen op PJ hernieuwbaar of energie(besparing), niet op CO₂(eq).</p>
Analyse door rationeel-theoretische bril	<p>Agendeert instrumenten die nodig zouden kunnen worden of in ontwikkeling zijn, en noemt instrumenten op deelterreinen die al langer bestaan. Behalve in onderdelen van CE (afvalbeleid) geen keuzes- of gedragsbeïnvloedende instrumenten. Beleidseffecten niet goed ex ante te kwantificeren.</p>	<p>Heldere SMART doelen voor duurzame energie en besparing en efficiency. Passend geïnstrumenteerd. Kwantificeerbaar, ex ante en ex post. Het betaalbaar is via marktwerking geïnstrumenteerd en het doel leveringszekerheid via de ACM. Kanttekening hierbij is dat het afwegingskader voor betaalbaar en betrouwbaar niet transparant en niet eenduidig is vastgelegd. Opmerking over fossiele regelingen.</p>	<p>SMART doel op EU-niveau, passend geïnstrumenteerd. Instrumentatie NL deel pragmatisch en gericht op kosteneffectiviteit, meeliften op energie-instrumenten, communicatieve instrumenten en afspraken. Innovatie onvoldoende voor de opgave waar klimaat voor staat.</p>

	CE	Energie	Klimaat
Analyse door pragmatische bril	CE-Beleid pakt in vroeg stadium een issue-in-ontwikkeling op, en agendeert dat ook politiek. Sorteert voor op latere mogelijk hardere sturing. Het 'container'-karakter van het concept helpt breder draagvlak te krijgen: verschillende groeperingen kunnen er hun strevingen in herkennen.	Voor instrumenteerbare doelen zoals duurzame energie zijn haalbare, praktisch werkbare oplossingen ontstaan. Minder scherpe doelen zoals de gebouwde omgeving zijn zachter geïnstrumenteerd.	Op internationaal niveau overheerst de rationele benadering, en is op pragmatische gronden gekozen voor de normering van finaal energiegebruik (benadering via de schoorsteen). Op nationaal niveau pragmatische kosteneffectieve benadering (eerst overige broeikasgassen, verder meeliften op energiebeleid).
Doorwerking instrumentatie bij doelgroepen	Circulaire economie niet dusdanig geïnstrumenteerd dat het de (gedrags)keuzes van doelgroepen bepaalt. Behalve bij de 'klassieke' onderdelen van CE zoals afvalbeleid (VANG). Die staan op gespannen voet met wijze waarop de E- en K-doelstellingen worden gemeten. Voorbeeld: Recyclen kost meer energie in de landen waar het plaats vindt, met meer nationale CO ₂ -uitstoot tot gevolg, terwijl de ketenbaten elders neerslaan (in het algemeen brengt circulariteit CO ₂ -winst met zich mee). Het concept "circulaire economie" spreekt consumenten aan. Instrumentatie op consumentniveau biedt kansen voor bedrijven die MVO hoog in het vaandel hebben.	PJ hernieuwbaar en besparing zijn 'hard' geïnstrumenteerd, werken sterk door op doelgroepen. Sturing uit deze hoek beïnvloedt meer dan de nog te ontwikkelen sturing vanuit CE of sturing vanuit het nationaal en internationaal klimaatbeleid (ETS) met huidige lage CO ₂ -prijzen. Sturing op verduurzaming en energiebesparing elektriciteit is verder ontwikkeld dan warmte. M.n. in de gebouwde omgeving is het pas net begonnen. Betaalbaarheid voor verschillende doelgroepen wordt mede gestimuleerd door een mix van impliciete regels en regelingen die inzet van fossiele energie bevorderen ⁶ .	Internationaal klimaatbeleid passend geïnstrumenteerd. ETS verstrekte emissieruimte is niet knellend en lage CO ₂ -prijzen beïnvloedt (gedrags)keuzes doelgroepen en de innovatie te beperkt. In Nederland geïnstrumenteerd tot 2020. Instrumentatie na 2020 nog te ontwikkelen. M.n. na 2030 substantiële versnelling nodig.

⁶ Deze regels en prikkels worden in het maatschappelijke debat ook wel eens als 'subsidies op fossiele energie' aangeduid, maar op de keper beschouwd is dat niet juist. Wereldwijd zijn er inderdaad subsidies, maar in de meeste OECD-landen waaronder Nederland gaat het niet om subsidies maar om prijsstafels, grootverbruikersregelingen, belastingkortingen en andere, zie [Rooijers & Van Soest, 2015](#).

Samenvattend: De theoretisch rationele benadering is passender voor uitgekristalliseerde maatschappelijke opgaven zoals het Energiebeleid. De pragmatische aanpak wordt over het algemeen, meer gevolgd bij beleidsvelden aan het begin van de beleidscyclus, bij grote onzekerheid en op de lange termijn.

De energietransitie maar ook circulariteit zijn complexe beleidsgebieden met langetermijndoelen die om een brede beleidsmix vragen. Vanuit een rationeel-theoretische bril is vooral het energiebeleid passend voorzien van doelen, sturingsparameters en instrumenten, net als met name het internationale klimaatbeleid. Van die twee beleidsterreinen gaat de meeste beïnvloedende werking uit. Deze overschaduw al snel de 'zachtere' sturing vanuit het CE-beleid c.q. het nationale klimaatbeleid die nog veel minder concreet zijn ingevuld. Het nationale klimaatbeleid wordt eigenlijk in belangrijke mate ingevuld door de instrumentatie van het energiebeleid. Doelgroepen van het beleid zullen vooral spanningen ervaren als aan de ene kant zacht/pragmatisch geïnstrumenteerde doelstellingen moeten worden nagestreefd, terwijl de harde/rationeel-theoretisch geïnstrumenteerde doelstellingen gedragskeuzes, de afwegingen door die doelgroep (gedrag, keuzes, investeringen) wettelijk of financieel daadwerkelijk beïnvloeden.

5. Interactie tussen beleidsterreinen

5.1. Synergie beleidsgebieden

De drie beleidsgebieden bestrijken deels verschillende en deels overlappende maatschappelijke opgaven. De grootste gemeenschappelijke noemer is dat zij allen een bijdrage leveren aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot en daarmee bijdragen aan het tegengaan van de klimaatverandering. Op dat vlak versterken de beleidsgebieden elkaar in sterke mate. Andere (sub)doelstellingen lopen meer uiteen, en kunnen neutraal, synergetisch of verzwakkend zijn. Concreet zijn de volgende voorbeelden van onderlinge versterking te noemen:

- Het energiebeleid richt zich onder andere op efficiencyverbetering, energiebesparing en duurzame energieopwekking, al deze opties zijn onmisbaar voor verregaande CO₂-reducties ('deep decarbonization');
- Circulariteit leidt tot minder gebruik van primaire grondstoffen hetgeen over het algemeen leidt tot minder energiegebruik en minder CO₂-emissies. Het CE-beleid werkt daardoor positief op het Energie- en Klimaatbeleid. Echter, de besparing op grondstoffen, minder energiegebruik en de daling van CO₂-emissies door circulariteit *in* Nederland worden vaak *buiten* Nederland gerealiseerd en vallen daarmee buiten de scope van schoorsteen emissies/beleid in Nederland. De positieve effecten worden daarmee niet zichtbaar.

In de kern is er dus op voorhand een sterke synergie tussen de beleidsterreinen voor CO₂ te vinden, voor de andere (sub)doelstellingen vergt het nadere analyse om vast te kunnen stellen hoe de wisselwerking is.

5.2. Spanningen beleidsgebieden

In twee werksessies is samen met vertegenwoordigers van bedrijven en organisaties ingegaan op de vraag welke spanningen er zijn tussen de drie beleidsterreinen. Daarbij is hen gevraagd dat vanuit hun operationele kennis aan te geven. Door de vraagstelling, waar zien de deelnemers spanningen tussen de beleidsgebieden en wat zijn mogelijke oplossingen, is de aandacht vooral uitgegaan naar die vraag. Wat niet betekent dat er ook niet sprake is van synergie, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Maar dat hebben we, gezien de vraagstelling, in de werksessies buiten beschouwing gelaten. Op basis van datgene wat de deelnemers hebben gezegd, ontstaat het volgende beeld. NB: het gaat hier om de *percepties* van het beleid bij de doelgroepen.

- In de gesprekken werd duidelijk dat de bedrijven ieder op hun eigen wijze zoeken naar mogelijkheden om de CO₂-uitstoot te beperken en materialen te hergebruiken. Bedrijven hebben daarbij allemaal te maken met de instrumenten, maar die werken per bedrijf en business-case verschillend door, omdat elk bedrijf weer andere maatregelen ter beschikking staan.
- Er zijn afspraken over waar en hoe de CO₂-uitstoot en het energiegebruik wordt gemeten en 'afgerekend'. Dat wordt wel samengevat als 'schoorstenenbeleid': wat telt zijn de emissies die uit het bedrijf komen, de zogeheten keteneffecten tellen niet. De wijze van meten bepaalt in grote mate welke maatregelen bedrijven wel en welke niet nemen, omdat bedrijven vooral in die maatregelen investeren waar zij een voordeel aan hebben, naast maatregelen die wettelijk verplicht zijn.

Bedrijven geven aan dat door de meetmethodiek het zicht op het werkelijke CO₂-effect over de gehele keten kwijt is en er suboptimale oplossingen genomen worden. Zij nemen bijvoorbeeld maatregelen die resulteren in het verminderen van het energieverbruik binnen de poort. Het Energiebeleid stuurt niet op effectievere maatregelen die het gebruik van fossiele grondstoffen voor energieopwekking in de gehele keten verminderen. Bedrijven zouden graag zien dat hun CO₂-impact niet alleen in hun eigen proces en niet alleen in Nederland meet, maar ook buiten Nederland en ook in de keten.

- Bedrijven ervaren dat de overheid zoals ze dat noemen teveel op details stuurt⁷, zoals de 1,5% energiebesparing per jaar, en teveel verschillende doelparameters hanteert: CO₂-reductie, energie-efficiency en besparing. Dit resulteert in suboptimale oplossingen en staat radicalere innovaties, die bedrijven willen toepassen bij grootschalige renovaties van installaties, in de weg. Bedrijven hebben de voorkeur voor instrumentatie die op hoofdlijnen, in het bijzonder op één enkele doelstelling, stuurt.
- Spanning tussen Circulaire economie (CE) en Energiebeleid is met name zichtbaar rondom de SDE+. Voorbeelden zijn: de subsidie voor biomassabijstook in kolencentrales, voor het verbranden van afval in een afvalenergiecentrale en voor houtgestookte ketels die warmte leveren. Deze werken negatief op CE-doelstellingen. Recycling wordt hierdoor relatief duurder en daardoor minder aantrekkelijk. Bedrijven vertragen mede om die reden investeringen in CE-innovaties. Deze spanning vraagt om heroverweging van het instrumentarium in het licht van de doelen van de beleidsterreinen. Bedrijven geven aan dat de CO₂-reductie in Nederland sneller zou groeien als er, overeenkomstig de succesvolle SDE+ regeling, een gelijksoortig instrument komt dat CO₂-reductie stimuleert.
- Deelnemers aan de werkbijeenkomst gaven aan dat zij circulariteit niet als doel zien, maar dat het een middel is om de maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaam grondstofgebruik, vermindering milieudruk en behoud natuurlijk kapitaal te realiseren. Deelnemers in de werksessies beseffen dat het CE-programma nog in ontwikkeling is. De veelal kwalitatieve doelen leggen meer een ambitie vast en geven een richting aan dan dat zij meetbaar en afrekenbaar zijn.

Naast de werksessie met bedrijven zijn er ook twee bijeenkomsten met de klankbordgroep geweest waarin beleidsambtenaren, wetenschappers, brancheorganisaties en NGO's zitting hadden. De uitkomsten van deze sessies kwamen op hoofdlijnen overeen met de uitkomsten van de werksessies.

In aanvulling op de opmerkingen die zijn gemaakt in de werksessies signaleren we nog de volgende spanningen:

- Energiebeleid heeft, met doelen betrouwbaarheid en betaalbaarheid, een voorkeur voor goedkope, regelbare en flexibel inzetbare energiebronnen. Onder de huidige marktcondities, waaronder lage CO₂-prijzen, betekent dit dat fossiele bronnen de voorkeur hebben. Dat heeft een negatieve invloed op de klimaatdoelstellingen. Een voorbeeld is dat door de lage prijzen van kolen de gasgestookte centrales later worden ingezet, deze worden door lagere variabele kosten 'uit de markt' gedrukt. En door 'een negatieve *spark spread*' (waarbij het gas duurder is dan de opgewekte elektriciteit) tussen gas (grondstof)

⁷ Opgemerkt moet worden dat met name binnen de MJA's ruimte is gecreëerd om doelen elders in de keten of later in de tijd te realiseren: bedrijven moeten elke 4 jaar een plan maken, als ze daarin in het derde jaar een grote maatregel nemen van bijvoorbeeld 6 % dan is dat mogelijk.

en elektriciteit (product) draaien de meeste WKK's al jaren met verlies⁸ omdat gescheiden opwekking (inkopen van de elektriciteit en het gas rechtstreeks inzetten voor stoomproductie) kostenefficiënter is.

- Bij het energiebeleid is het terugdringen van CO₂-emissies steeds meer een centrale doelstelling. Die doelstelling is echter met het oog op eerdere beleidsprioriteiten vertaald in doelstellingen voor duurzaam en efficiency, waarbij de link met CO₂-effecten niet helder gelegd is. Van origine spelen de doelen betaalbaarheid en betrouwbaarheid ook een belangrijke rol in het beleid maar deze lijken niet meer expliciet meegenomen te worden waardoor de afwegingen tussen baten en kosten niet meer op een transparante wijze worden gemaakt.
- De hoeveelheid materialen die nodig zullen zijn voor het maken van alle productiemiddelen om energie op een duurzame wijze op te wekken (waaronder PV-panelen en windturbines) is enorm zodat er problemen zijn te verwachten qua beschikbaarheid. Circulariteit is alleen al om die reden een noodzaak.

⁸ Hier speelt vooral de vraag hoe serieus het klimaatbeleid wordt genomen, als de Parijse doelstellingen werkelijk gerealiseerd moeten worden zal er meer dwingend beleid ingezet moeten worden, wat hogere kosten meebrengt.

6. Dilemma's

Tussen de drie beleidsterreinen zijn er verschillende dilemma's. Omdat er verschillende doelen, parameters en instrumenten zijn zullen er ook aspecten van het ene beleid zijn die een negatieve invloed hebben op het andere beleid. Dat is ook niet erg, als er maar bewust met deze dilemma's wordt omgegaan. Een eerste stap is om deze dilemma's te doorgronden. Er is een aantal oorzaken voor de geconstateerde spanningen tussen de verschillende beleidsterreinen:

De doelendiscussie: sturen op één of op meerdere doelen?

Voor het klimaatbeleid is er één doelstelling, het beperken van de opwarming, vertaald naar CO₂-eq.-emissies, is in theorie voldoende. In het energiebeleid zijn naast een CO₂-arme energievoorziening ook doelen geformuleerd voor energiebesparing en duurzame energie. De Tweede Kamer heeft recentelijk bij motie vastgelegd dat er binnen het energiebeleid op meerdere doelen zou moeten worden gestuurd. Het is geen bezwaar als een hoofddoel wordt vertaald in een aantal subdoelen, maar als deze subdoelen een zelfstandige gelijkwaardige status krijgen, zoals energiebesparing en werkgelegenheid, leidt dat tot minder bewegingsvrijheid en minder (economische) efficiency in het realiseren van het hoofddoel. Zie ook de recente PBL-Analyse Nationale Kosten Energietransitie, 2017. Dit constateren ook de bedrijven die aangeven dat de instrumentatie meer gericht zou moeten zijn op sturing op hoofdlijnen respectievelijk op een enkelvoudig doel.

Er kunnen goede redenen zijn om toch onafhankelijke subdoelen te formuleren, zoals het economisch potentieel, de zorg over de effectiviteit van meer generieke sturing of de ondersteuning van de innovatie. Het is goed dat dan ook expliciet als drijfveer te benoemen. De doelendiscussie speelt ook bij het CE-beleid. In dat beleid worden meerdere doelen genoemd op het gebied van klimaat, grondstoffenbeleid, economie en werkgelegenheid. Het gevaar bestaat dat dit bij de instrumentatie tot spanningen gaat leiden. En het zijn juist de instrumenten die burgers, overheden en bedrijven stimuleren of dwingen tot handelen. Energiebeleid stuurt op PJ (besparing of hernieuwbaar), Klimaat op CO₂-eq en bij CE-beleid zijn het verschillende eenheden. Het CE-beleid moet nog uitwerken in welke eenheden kan worden gemeten (bijv. circulariteit, hoeveelheden afval of bijv. biodiversiteit).

De ruimtelijke schaal/systeemgrenzen: sturen op resultaten in Nederland en binnen de 'bedrijfsploorten', of ook de resultaten in de keten en buiten Nederland meenemen?

Het klimaatprobleem is een mondiaal probleem. In dit licht zou het niet uit moeten maken waar reducties worden gerealiseerd. In de EU en Nederland geldt een 'schoorsteenbenadering', de emissiereducties gelden alleen als ze gerealiseerd worden binnen de Europese grenzen (voor ETS) Nederlandse grenzen (voor niet-ETS) of zelfs binnen het eigen bedrijf. Via het ETS wordt Europees gestuurd op een plafond dat langzamerhand daalt en waarbij het niet uitmaakt waar de reducties worden gerealiseerd. Nederland heeft dus geen alomvattend CO₂-doel bestaande uit ETS en niet-ETS. Daarom wordt in Nederland zelf vanuit de broeikasgassen primair gestuurd op de realisatie van het niet-ETS doel (transport, mobiliteit, landbouw, gebouwde omgeving en broeikasgassen).

In het ETS betekent het dat reducties die in Nederland worden gerealiseerd, zoals bijvoorbeeld door sluiting van kolencentrales wel worden meegeteld, terwijl ze op mondiale schaal veel minder CO₂-effect hebben doordat 'onze' elektriciteit (deels) elders zal worden geproduceerd, inclusief bijbehorende CO₂-uitstoot. Aan de andere kant worden maatregelen die leiden tot een lichte emissiestijging binnen het ETS in Nederland maar tot een forsere daling in het buitenland in Nederland niet gewaardeerd. Er zijn partijen die betogen dat het van belang is om ook als het gaat om de ETS-sectoren verdergaand op nationale schaal te sturen. Het kernargument is

dat daarmee de transitie wordt versneld, waarbij Nederland een voortrekkersrol kan vervullen en niet later terecht komt in een situatie van gedwongen disruptieve transitiestappen. Op nationaal schaal sturen is zeker een legitiem argument, maar primair vanuit het economisch belang en - gegeven de werking van het ETS- niet vanuit het klimaatbelang. Dit moet dan voor een zuivere discussie ook als zodanig benoemd en afgewogen worden.

 *De tijdschaal; sturen op jaarlijkse resultaten of op langere termijn?*

De verschillende beleidsterreinen sturen op verschillende tijdschalen. Voor de industrie is het van belang dat zij ruimte hebben voor de realisatie van doelen op die momenten dat dat hen het beste uit komt. Bedrijven geven nu aan dat zij worden gedwongen om jaarlijks verbeteringen aan te brengen en ze daardoor kiezen voor incrementele verbeteringen. Omdat bedrijven een beperkt investeringsbudget hebben dat jaarlijks wordt besteed is de financiële ruimte beperkt om de, gezien de transitie-opgave, noodzakelijke grootschalige fundamentele aanpassingen door te voeren. Opvallend hierbij is echter dat juist de instrumenten die ingezet worden binnen de industrie, zijnde het ETS, MEE en de MJA's, ruimte laten om maatregelen eerder of later te nemen.

Bovenstaande punten hebben te maken met het dilemma tussen generieke sturing die veel vrijheid laat wat betreft de realisatie van een doel ergens anders in de keten of later in de tijd en meer detailsturing die de vrijheid beperkt. De theorie geeft aan dat generieke sturing het meest efficiënt is, maar het inzetten van generieke sturing brengt ook risico's met zich mee omdat de effectiviteit pas op lange termijn zichtbaar is en omdat de oorzaak-effectrelaties minder eenduidig zijn. Dit is vaak een reden om te kiezen voor meer directe specifieke sturing. Er kunnen goede redenen zijn om dit te doen, en er is ook geen gouden regel hoe hier mee omgegaan moet worden. Wat wel van belang is, is dat er een zuivere discussie is op basis waarvan goed onderbouwde afgewogen besluiten worden genomen voor de meer generieke of de meer specifieke benadering, zodat de besluitvorming helder is en discussies daarover na afloop beperkt worden.

De beleidsterreinen bevinden zich in verschillende fases van ontwikkeling. Het energiebeleid en klimaatbeleid zijn op een aantal terreinen al meer uitgewerkt in instrumenten dan het CE-beleid. Het dilemma hierbij is hoe een nieuw beleidsveld zoals het CE-beleid gaat aansluiten op uitgewerkte beleidsvelden zoals het Energiebeleid. Het is daarom goed om daarmee bij de verdere uitwerking van het CE-beleid rekening te houden en te komen tot goed onderbouwde keuzes, in afstemming met de andere beleidsterreinen. De regel van Tinbergen zou in dit geval voorschrijven: ontbindt het 'macro'-doel circulaire economie in verschillende factoren (deelproblemen) die elk minstens één instrument vergen, en houdt bij instrumentatie van de sturingsparameters die een proxy zijn ook steeds de achterliggende doelen in de gaten.

Omdat het CE-beleid nog meer in de pragmatisch-politieke fase zit en wat betreft de instrumentatie nog minder ver is uitgekristalliseerd, is er een beperkt aantal dilemma's waarbij het CE-beleid door de andere beleidsterreinen in de weg wordt gezeten of vice versa. Eén die veel genoemd is, is de SDE+ subsidie voor biomassa-bijstook en afvalverbranding terwijl hergebruik en recycling niet wordt gesubsidieerd. Energiebeleid zit hier CE-doelen in de weg.

Gezien de veelheid aan doelen van het CE-beleid en de veelheid aan mogelijkwerwijs in te zetten instrumenten is het aannemelijk dat er strijdigheden gaan ontstaan. Mogelijk strijdigheden kunnen gaan ontstaan op de volgende gebieden:

- Binnen het energiebeleid wordt gestreefd naar zo goedkoop mogelijke duurzame energie-installaties, daarbij wordt nu nog niet expliciet aandacht besteed aan de herwinbaarheid van grondstoffen in deze installaties.
- Recycling in Nederland kost vaak meer energie en resulteert in meer CO₂-uitstoot in het land waar de recycling plaatsvindt dan importeren van nieuwe materialen en producten waarbij het energiegebruik en CO₂-uitstoot elders plaatsvindt. Dat is strijdig met de (nationale) energie- en klimaatdoelen.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inhoudelijk

De beleidsterreinen Circulaire Economie, Energiebeleid en Klimaatbeleid overlappen elkaar deels en versterken elkaar ook ten dele, maar roepen op onderdelen ook spanningen op. Onze bevindingen op basis van beleidsanalyses en van de werkbijeenkomsten met praktijkcases zijn de volgende. Er zijn vier terreinen die wat dit betreft aandacht verdienen.

-  *De één of meerdere doelstellingen-discussie.*
Binnen het energieakkoord is gekozen voor meerdere doelstellingen. Merk op dat er geen expliciete CO₂-doelstelling is. In de energiedialoog wordt dit onderwerp besproken en in de energieagenda wordt gekozen voor één doelstelling waarbij er altijd subdoelen kunnen worden geformuleerd. Echter, in de Tweede Kamer is een motie aangenomen om te sturen op meerdere doelen.
De industrie heeft een duidelijke voorkeur voor één doel: CO₂-reductie geeft hen meer handelingsruimte bij het implementeren van oplossingen. Bij een discussie hierover zouden naast de industrie ook NGO's, en de (duurzame)energiesector moeten worden betrokken naar analogie met hun betrokkenheid bij het Energieakkoord.
-  *Biomassa.*
Voor het realiseren van circulaire biobased economy is het van belang dat biomassa eerst zo veel mogelijk als feedstock wordt ingezet en vervolgens via een cascaderingsproces uiteindelijk pas energetisch wordt ingezet. Door de SDE+ wordt biomassa voornamelijk direct ingezet voor energetische toepassingen. Er is behoefte aan een beleidsproces om te komen tot een andere sturing.
Dit dilemma wordt ook beïnvloed door de discussie over de beschikbaarheid van biomassa in relatie tot de voedselvoorziening en de impact op de biodiversiteitsdoelen. Omdat deze discussie al lang loopt vraagt dit om een zorgvuldig proces waarbij de industrie, natuur- en milieuorganisatie en wetenschappelijke disciplines zouden moeten worden betrokken.
-  *Bij de innovatie-inspanningen ten behoeve van de energietransitie wordt niet gestuurd op de mate waarin de innovaties inpasbaar zijn in een systeem dat in toenemende mate streeft naar circulariteit en CO₂-reductie.* Voorkomen moet worden dat de technologieën waarop de toekomstige energievoorziening is gebaseerd zich niet goed verhouden met een duurzaam en circulair systeem. Eerder genoemd voorbeeld is het ontwerpen van zonnepanelen en windturbines volgens de principes van de circulaire economie. Hier is het vooral ook van het belang om de partijen die zich bezighouden met innovatie in de topteams te betrekken bij het proces.
-  *De schoorsteenbenadering biedt geen stimulans voor keten- en grondstofverduurzaming.*

7.2. Procesmatig

Het is van belang om daar waar er dilemma's zijn tussen beleidsterreinen deze expliciet te agenderen en tot een afgewogen oplossing te komen. Als dat niet gebeurt blijft het voor de doelgroepen onduidelijk wat er gaat gebeuren hetgeen negatief is voor de realiseerbaarheid van alle doelen. Het zoeken naar het optimum tussen beleidsterreinen kan op twee niveaus gebeuren:

- *Integraal beleidsniveau*, in dit geval wordt op het niveau van de maatschappelijke doelstellingen gekeken waar strijdigheden zitten en wordt op basis van een integrale afweging gekeken wat de optimale samenhang is tussen de beleidsterreinen. Dit soort discussie moet bij voorkeur ook op politiek niveau gevoerd worden. Het zou bijvoorbeeld goed zijn om de discussie over het dilemma tussen de betaalbaarheid van de energievoorziening en de klimaatdoelen op dit niveau te bespreken.
- *Op praktisch niveau*, samen met de betrokken beleidsambtenaren en de belangrijkste stakeholders zou het dilemma in kaart moeten worden gebracht om gezamenlijk te komen tot een gedragen oplossing. Gebruikers (bedrijven, gemeenten, burgers) worden gestuurd door de instrumenten, wat een belangrijke reden is te zorgen dat de instrumenten elkaar niet tegenwerken. Omdat het CE-beleid nog moet worden geoperationaliseerd in instrumenten ligt hier een grote kans om op die manier invulling te geven aan de wensen van bedrijven om resultaten in de keten en buiten Nederland mee te laten wegen en om hergebruik, recycling en de inzet van biobased materialen te instrumenteren à la de SDE+. Er lijkt behoefte te zijn aan een SDE+-achtig instrument voor CO₂-reductie en gebruik van biobased materialen en hergebruik en recycling van materialen. Partijen hebben aangegeven dat de SDE+ goed werkt en dat zij graag zien dat maatregelen om CO₂ te besparen op gelijksoortige wijze wordt geïnstrumenteerd. Hoe die instrumenten vorm krijgen en zich onderling verhouden zal onderwerp moeten zijn van de uitwerking.

Voor deze meer praktische benadering wordt op hoofdlijnen de volgende aanpak voorgesteld.

- i) Creëren werkgroep betrokken beleidsambtenaren.
- ii) Discussiebijeenkomst met de voornaamste stakeholders (bedrijfsleven, NGO's, kennisinstututen) rond het thema met als doel om de verschillende denkbeelden in kaart te brengen.
- iii) Opstellen rapport waarin het thema wordt beschreven:
 - beschrijving van de strijdigheden op basis van nader onderzoek en als onderdeel van de voorgestelde procesaanpak;
 - inventarisatie van verschillende oplossingsrichtingen met de voor- en nadelen van de verschillende oplossingen; ook kijken naar de realisatie van de doelen van de betrokken beleidsterreinen.
- iv) Discussiebijeenkomst met stakeholders over de rapportage.
- v) Komen tot een adviesrapport over de beste oplossing vanuit de werkgroep.

7.3. Aanbevelingen

Deze verkenning heeft veel synergiën maar ook dilemma's en een klein aantal strijdigheden tussen de beleidsterreinen aan het licht gebracht. Het verdient aanbeveling deze verkenning verder te verdiepen en waar mogelijk ook te kwantificeren, naast de hierboven genoemde onderwerpen. Op basis van zo'n nadere analyse kunnen de beleidsterreinen elk op zich én in samenhang met elkaar nog eens grondiger worden doorgenomen op zoek naar meer gezamenlijke eenduidigheid in:

- Doelformuleringen, inclusief doelhiërarchie.
- Een hanteerbare set van sturingsparameters als basis voor de aangrijpingspunten voor de instrumenten: op welke factor wordt precies gestuurd?
- Instrumentatie gezien vanuit een rationaal kader ('regel van Tinbergen') en gezien vanuit de doorwerking van beleid op het keuze- en investeringskader van de doelgroepen.
- Bij strijdigheden tussen beleidsterreinen lijkt een structureel proces te ontbreken om te komen tot een praktische gedragen benadering, veel eerder worden het thema's waarop druk gelobbyd wordt om te zorgen voor de ene of de andere beslissing, of het dilemma staat helemaal niet op de agenda.