

Erfaringer fra det hollandske Green Deals-program

Indledning

Green Deals programmet er et af de nationale tiltag, der skal understøtte en grøn omstilling af det hollandske samfund. Målsætningen med programmet, der blev etableret i 2011, er at mobilisere aktører i samfundet og fremme innovation gennem partnerskaber for grøn omstilling. Baggrunden for programmets etablering var, at regeringen ønskede at stimulere forandring og vækst i samfundet efter finanskrisen. At programmet både har en grøn og en vækst dimension illustreres af, at ansvaret for programmet deles af Økonomiministeriet og Miljøministeriet (som i Holland hedder Ministeriet for Infrastruktur og Vand).

Green Deals indeholder den særlige konstruktion at partnerskaberne etableres i samarbejde mellem de nationale myndigheder og grupper af involverede stakeholdere. De nationale myndigheder forpligter sig på at understøtte projekterne ved at fjerne flaskehalse, regulative barrierer og fremme projekterne via innovation og netværk. Det sker helt konkret ved, at myndighederne sætter sig omkring bordet sammen med de udførende aktører og har en fælles dialog om, hvor barriererne er. Den praktiske gennemførelse af projekterne varetages af de involverede stakeholdere.

Green Deal-tilgangen er et element i en bredere vifte af politiske instrumenter, der kan understøtte den grønne omstilling. Det bruges til at supplere eksisterende instrumenter, såsom lovgivning og regulering, markedsmæssige og økonomiske incitamenter og foranstaltninger til stimulering af innovation. Men hvor lovgivning sætter minimumsstandarder, fokuserer en Green Deal på frontløberne, som ofte ikke passer ind i de eksisterende lovgivningsmæssige rammer og derfor støder ind i forskellige forhindringer. Green Deal-tilgangen hjælper med at identificere og fjerne disse forhindringer og derigennem skabe bedre regulering.

De første Green Deals startede i 2013 og blev afsluttet med udgangen af 2017, hvor der var indgået 217 aftaler. Det nye Green Deal-program for 2018-2021 vil inkludere en sektorbaseret tilgang og skalering af initiativer og endda samarbejde mellem lande og regioner.

De hollandske Green Deals har vakt stor international interesse fra regeringer i Frankrig, England, Tyskland, Belgien, Sverige og Finland samt fra både OECD og UNEP. Inspireret af de nationale green deals har regeringerne i Holland, England, Frankrig og Flandern samt en række virksomheder desuden indgået en international green deal med fokus på recirkulering af materialer (North Sea Ressource Roundabout).

Centrale læringspunkter

Erfaringerne fra Holland viser, at Green Deals-tilgangen kan være en særdeles værdifuld og effektiv måde at etablere offentlige-private partnerskaber, der både har et grønt og et økonomisk sigte. Tilgangen kan i princippet anvendes til at skabe forandringer og innovation inden for alle områder, som det offentlige regulerer. I Holland har man imidlertid fokus på at bruge instrumentet til at skubbe på den grønne omstilling, herunder at udnytte mulighederne i cirkulær økonomi.

Det hollandske miljøministerium samt de gennemførte evalueringer af programmet peger på følgende fordele ved Green Deals-tilgangen:

- Programmets bottom-up-tilgang skaber engagement og forpligtelse hos de udførende aktører – såvel virksomheder, lokale myndigheder og NGO's.
- Der skabes hurtigere resultater fordi de relevante aktører er med og fordi der er politisk vilje til at prioritere Green Deals-sagerne i ministerierne
- Man får en værdifuld dialog mellem ministerier og aktører om, hvad de reelle barrierer er for at implementere nye cirkulære løsninger og forretningsmodeller. Miljøministeriet fremhæver, at alene denne dialog med virksomhederne er ekstrem værdifuld i forhold til at identificere hvor "skoen trykker"
- Tilgangen giver mulighed for, at myndigheder kan afprøve og eksperimentere med ny regulering, uden i første omgang at ændre lovgivningen, og derigennem opnå værdifulde indsigter i, hvilke evt. lovændringer, der kan være påkrævet.
- Tilgangen er billig! Da programmet ikke giver økonomisk tilskud til projekterne, koster det stort set ikke statskassen noget, bortset fra allokering af de nødvendige administrative ressourcer i relevante ministerier.
- Endelig kan der over tid – som det er sket i Holland – skabes et positivt brand omkring Green Deals-konceptet efterhånden som det bliver kendt og udbredt, som kan virke selvforstærkende i forhold til at tiltrække aktører og skabe opmærksomhed om den grønne omstilling.

Det virker derfor oplagt, at vi i Danmark kan lade os inspirere af den hollandske Green Deal-tilgang i forhold til at skubbe yderligere på den cirkulære omstilling herhjemme og indfri ambitionerne i regeringens strategi for cirkulær økonomi.

Det forudsætter imidlertid, at der er politisk vilje og opbakning til at give rum for at afprøve og eksperimentere med ny regulering i afgrænsede "grønne aftaler" samt at der afsættes de fornødne (personalemæssige) ressourcer til at relevante ministerier kan deltage aktivt i de "grønne aftaler".

Hvad er Green Deals aftalerne?

De Hollandske green deals er frivillige, privatretlige aftaler indgået mellem den hollandske regering og grupper af stakeholdere, der forpligter sig til at forfølge et nærmere beskrevet miljømål. Formålet med green deals er at stimulere den grønne omstilling gennem konkrete projekter samt at fjerne barrierer og lovgivningsmæssige flaskehalse.

Underskriverne af aftalerne forpligter sig til at gennemføre en række specifikke aktiviteter. Den konkrete formulering af mål og midler kan variere meget fra projekt til projekt samt mellem de forskellige temaer. Tilsvarende er det formålet, der bestemmer hvilke aktører det er relevant at have med. Det er initiativtagerne – og ikke ministeriet - der har ejerskabet til projektet, hele vejen fra start til slut.

Green Deals er et meget fleksibelt instrument, hvor man kan vælge at starte med et mindre projekt, og så efterfølgende hæve ambitionsniveauet i et større projekt. Aftalernes løbetid er typisk 2-3 år. Der er tale om initiativer med en kort tid til markedet, som behøver et sidste skub for at kunne sælge deres produkter eller services.

Aftalerne kan indeholde både bredere definerede målsætninger, eksempelvis om demonstration af teknologier, udvikling af kompetencer eller lignende, men kan også indeholde specifikke og kvantitative mål om eksempelvis reduktion af en bestemt mængde CO₂ per år. Initiativer inden for temaerne fødevarer og biobaseret økonomi er typisk projekter, der starter tidligt i innovationsprocessen med fokus på eksperimenter og udvikling, mens projekter inden for eksempelvis "energi" eller "byggeri" i højere grad fokuserer på opskalering og udrulning (jf. evaluering, KWINK Group 2016).

De nationale myndigheders rolle

Den Hollandske regering forpligter sig ved indgåelsen af aftalen til at understøtte projekterne, men der indgår ikke finansiering af selve projekterne fra regeringens side. Understøttelsen kan variere fra projekt til projekt og kan kategoriseres indenfor fire forskellige typer:

1) Lovgivning og regulering: ved at regeringen forpligter sig på at fjerne lovgivningsmæssige og regulative barrierer, der identificeres i forbindelse med gennemførelsen af projekterne. Det kan blandt andet omhandle procedurer for regler og justeringer af regler og betingelser, samt information om procedurer og processer. Det kan også dreje om udstedelse af licenser hurtigere, fx ved at udarbejde retningslinjer for kommuner, ved at opbløde eller ændre love og forskrifter og ved at give mulighed for pilotordninger. Til dette formål arbejder staten med de kompetente myndigheder, som f.eks. regionale og lokale myndigheder, idet en del miljølovgivning og regulering implementeres hos kommuner, samt med europæiske organer.

2) Markedsincitamenter: ved at tilvejebringe nødvendige markedsbetingelser såsom standarder, certificeringsordninger eller mærkningsordninger samt ved at stimulere det grønne offentlige forbrug.

3) Innovation: ved at stimulere innovation og innovationsprocesser til støtte for projekternes gennemførelse.

4) Netværk: ved at støtte projekterne som netværksfacilitator, hvor regeringen bringer de nødvendige kompetencer og organisationer sammen for at støtte gennemførelsen af projekter.

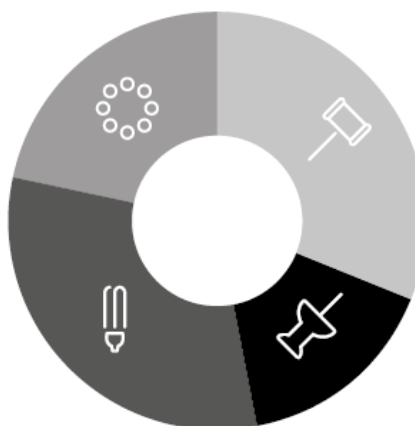
I diagrammet nedenfor fremgår det, at regeringen og ministerierne især støtter Green Deals i forhold til lovgivning/regulering og innovation.

Government as network partner

The government supports Green Deals by taking action on the four pillars of Green Growth:

-  Legislation and regulation
-  Market incentives
-  Innovation
-  Networking

The diagram (right) shows the distribution of government actions across Green Deals.



Kilde: Progress Report Green Deals 2011-2015

Green Deal-aftalerne gennemføres som privatretlige aftaler mellem den hollandske regering (typisk ét eller flere ministerier) og de aktører der er involveret i projektet. Disse kan omfatte virksomheder, lokale myndigheder, NGO'ere, videninstitutioner eller andet. De deltagende parter skal selv finansiere projektet.

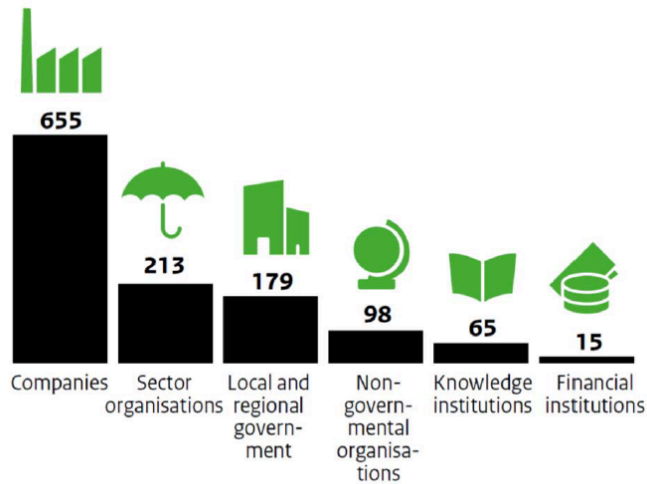
Det hollandske Ministry of Economic Affairs holder løbende øje med fremdriften i projekterne ligesom RVO (Netherlands Enterprise Agency) monitorer fremdriften i de enkelte projekter via årlige fremdriftsrapporter (progress reports). RVO publicerer ligeledes informationsmateriale om projekterne for at sprede viden og bestpractice, dels gennem hjemmesiden og dels gennem publikationer og brochurer. Ved indgåelsen af aftalen udpeges en kontaktperson i et af de tre deltagende ministerier.

Endvidere er der nedsat en Green Deal bestyrelse, der er ansvarlig for overvågning og evaluering af fremskridt og resultater af de etablerede Green Deals og til stimulering af nye initiativer. Bestyrelsens medlemmer kommer fra erhvervsliv / industri, ngo'er og statslige organisationer. Fem observatører fra forskellige ministerier repræsenterer regeringen, som Green Deal Board rapporterer til. *[tjek om dette stadig er gældende].*

Da aftalerne indgås på frivillig basis og ikke er finansieret fra centralt hold, er der ingen sanktioner såfremt projektmål ikke opnås. Målopfyldelsen er således udelukkende op til de deltagende aktører.

Deltagere og antal Green Deals

Deltagerne i de hollandske Green deals er både private virksomheder, NGO'er, borger grupper og offentlige myndigheder. Den største gruppe deltagere i de gennemførte Green deals er private virksomheder, herefter følger brancheorganisationer, lokale og regionale myndigheder, NGO'er, vidensinstitutioner og finansielle institutioner, jf. figuren nedenfor.



Figur 1: Green deals deltagere 2011-2015 (Green Deals Overview 2015)

I oktober 2017 var der indgået i alt 217 green deals med mere end 1500 deltagere. I løbet af de første to år fra 2011 til 2012 blev der indgået relativt mange green deals (75 i 2011 og 71 i 2012). Efterfølgende blev ansøgningskriterierne strammet med øget fokus på effekt og opskalering, og som en konsekvens, blev der i årene mellem 2013 og 2016 kun indgået mellem 13 til 16 green deals om året (Green Deals in Beeld 2011-2016).

Hvad handler Green Deals-projekterne om?

Tematisk favner aftalerne relativt bredt. Da Green Deals programmet blev lanceret i 2011 var der færre temaer, men efterfølgende er programmet udvidet til at omfattede i oktober 2017 de ni temaer, hvor energi-temaet er klart det største: Energi (120 projekter), cirkulær økonomi (73 projekter), biobaseret økonomi (73 projekter), byggeri (50 projekter), mobilitet (34 projekter), fødevarer (32 projekter), biodiversitet (30 projekter), klima (14 projekter) samt vand (12 projekter) (Green deals in beeld 2011-2016).

I boksen nedenfor gives eksempler på konkrete Green Deals, der er igangsat under programmet.

Eksempler på green deals

Circular Procurement:

Aftalen er indgået mellem CSR Nederlandene, NEVI, Kirkman Company, Rijkswaterstaat og PIANOo. Aftalen blev indgået i 2013 og de første tre år var målsætningen at hver organisation skulle implementere mindst to cirkulære indkøb i deres organisation. Under aftalen har 45 organisationer været involveret i at gennemføre omkring 80 cirkulære indkøbsprojekter inden for bl.a. byggeri, bygninger, møbler, gulvbelægning, it og kabler, og hvor der i alt er indkøbt for 100 mio. euro. Erfaringerne fra Procurement-aftalen er opsamlet i publikationen *Added Value (2017)*, hvor der bl.a. er opstillet en række succesfaktorer for cirkulært indkøb.

Car sharing:

Aftalen fra 2015 er indgået mellem syv kommuner og 33 organisationer samt ministeriet for infrastruktur og miljø og Ministry of Economic Affairs. Formålet med aftalen er at fremme delebilsordninger gennem samarbejde, en fælles kommunikationsstrategi samt ved at fjerne barrierer. Konkret sigter aftalen på at få etableret et netværk af 100.000 delebiler i 2018.

Zero Waste Festival:

Aftalen er indgået mellem 10 festival-arrangører og Ministeriet for Infrastruktur og Miljø. Deltagerne forpligter sig til at arbejde for at øge forståelse og opmærksomhed omkring affald og miljø. Konkret sigter projektet mod at reducere festivals affaldsmængderne med 25% i 2018, og halvering af diffus spredning af affald i nærmiljøet. Derudover indeholder projektet en målsætning om at øge kildesorteringen samt genanvende halvdelen af plastaffaldet.

Green Certificates: Aftalen er indgået mellem en række virksomheder og organisationer samt Ministry of Economic Affairs. Formålet med aftalen er at udvikle certificeringssystem for biobaseret plastik og andre kemiske produkter der er helt eller delvist fremstillet af fornybare ressourcer. Ministeriet deltager som en vigtig support struktur der sikrer legitimitet og troværdighed til certificeringssystemet.

Hvordan er processen med at etablere en Green Deal?

Green Deals kan både etableres som bottom-up, hvor en gruppe private og offentlige aktører kommer til ministerierne med en idé, og som top-down, hvor ministerierne prøver at få etableret et partnerskab inden for et vigtigt område, hvor der ikke er sket noget af sig selv. Erfaringerne er, at Green Deals virker væsentligt bedre og hurtigere, når initiativet kommer nedefra, fremfor ovenfra, hvor der først skal skabes det fornødne ejerskab og engagement blandt parterne.

Man kan ansøge om en Green Deal enten via internet eller gennem kontakter med et ministerium. I et typisk procesforløb går initiativtagerne (fx virksomheder, kommuner og forsyningsselskaber) først til det ansvarlige ministerium for den pågældende regulering og fremlægger deres idé. Herefter laver ministeriet en vurdering af idéen med særligt fokus på

- er der en business case?
- Gavner det miljøet?
- Er deltagerne engageret? Og tager de private partnere også ejerskab?
- Er der reguleringsbarrierer, som står i vejen?

De basale principper for en Green Deal

En Green Deal skal

- være realistisk og have et klart mål
- være omkostningseffektiv
- stimulere bæredygtig vækst
- være økonomisk levedygtig
- generere spin off eller kopieres af andre
- skabe resultater på kort sigt (på tre år)
- have en klar rolle for centraladministrationen/ministerier
- Initiativtageren skal tage lederskabet

Nogle gange viser vurderingen, at partnernes ide passer bedre i en anden ramme (fx i et innovationsprogram, hvis der ikke er reguleringsbarrierer). Ministeriet hjælper her med at henvise videre til den relevante ramme.

Hvis idéen vurderes god og egnet til en Green Deal, bringer ministeriet den videre til det koordinerende ministerium for programmet, Ministeriet for Infrastruktur og Vand, som sørger for, at aftalen får tilknyttet en policy officer, der er ansvarlig for at guide deltagerne til de rette steder og medarbejdere inden for centraladministrationen. Især for SMV'er, der ikke har erfaring med centraladministrationen, er dette meget nyttigt. En af fordelene ved Green Deals-konceptet er således, at det sikrer parterne hurtig og effektiv adgang til embedsmændene.

Processen når ansøgningen er godkendt

Når Ministeriet for Infrastruktur og Vand har godkendt en "ansøgning" om en Green Deal, er processen følgende:

1. Ministeriet udvikler Green Deal-dokumentet sammen med deltagerne
2. I dokumentet specificeres mål og handlinger (her anvendes et specifikt værktøj)
3. Der foretages en juridisk vurdering af aftalen
4. Green Deal-aftalen underskrives ved en event

Ministeriet sørger for, at

der bliver etableret en skriftlig aftale mellem de involverede parter (herunder det relevante ministerium), hvor der nedfældes konkrete og målbare mål for alle parter, med henblik på at sikre størst mulig forpligtelse (selv om de som tidligere nævnt ikke er juridisk forpligtende). Derefter udarbejdes der en juridisk vurdering, der sikrer, at aftalen ikke strider mod lovgivning eller bringer parterne i juridiske problemer. Aftalerne er i øvrigt åbne og offentligt tilgængelige

Når aftalen er på plads afholdes der en offentlig kick off- event, hvor højtstående personer (fx minister, borgmester og CEO's mv.) deltager, hvilket skaber synlighed om aftalen og dens fokus. Green Deals er således også et vigtigt branding værktøj i forhold til at synliggøre de offentlige-private partnerskaber, der arbejder med at udvikle nye, bæredygtige løsninger på samfundsudfordringerne. Efterhånden er Green Deals blevet et kendt brand blandt myndigheder, NGO'er og innovative virksomheder.

Hovedpunkter fra evalueringer af Green Deals programmet

Green Deals blev i 2016 evalueret af Kwink Group. Evalueringen tog udgangspunkt i de 201 green deals, der var blevet gennemført på det pågældende tidspunkt. Evalueringen konkluderer, at Green Deals ordningen har bidraget til at fremme dynamik og innovative initiativer inden for grøn vækst.

Med Green Deals bliver aftaler gjort mere tilgængelige og systematisk anvendt som et politisk instrument til at støtte et stort antal bottom-up-initiativer. Og de har medvirket til, at afstanden mellem staten og lokale igangsættere på en række områder er mindsket markant. Deltagerne peger således også på, at en stor gevinst af aftalerne har været, at de har fået etableret værdifulde relationer til relevante nationale myndigheder, som har kunne hjælpe med at realisere initiativet.

Evalueringen peger endvidere på at aftalerne har medført at nogle barrierer for grøn vækst er blevet elimineret, og at der er positiv forventning blandt deltagerne om at dette på et tidspunkt også vil resultere i bæredygtig økonomisk vækst.

De kvantificerbare miljøeffekter af aftalerne blev vurderet til at være sparsomme, hvilket hænger sammen med den måde som mål og effektvurderinger er blevet formuleret på i aftalerne, hvor der sjældent optræder kvantificerbare måleparametre og effektmål.

Samlet konkluderer Kwink Group at den tilgang der er blevet udviklet med Green Deals, er et uvurderligt supplement til andre statslige instrumenter, og anbefaler derfor, at man fortsætter programmet. Det anbefales endvidere at man fortsætter den videreudvikling og professionalisering af programmet, som man har påbegyndt i de senere år. Bl.a. anbefaler Kwink Group:

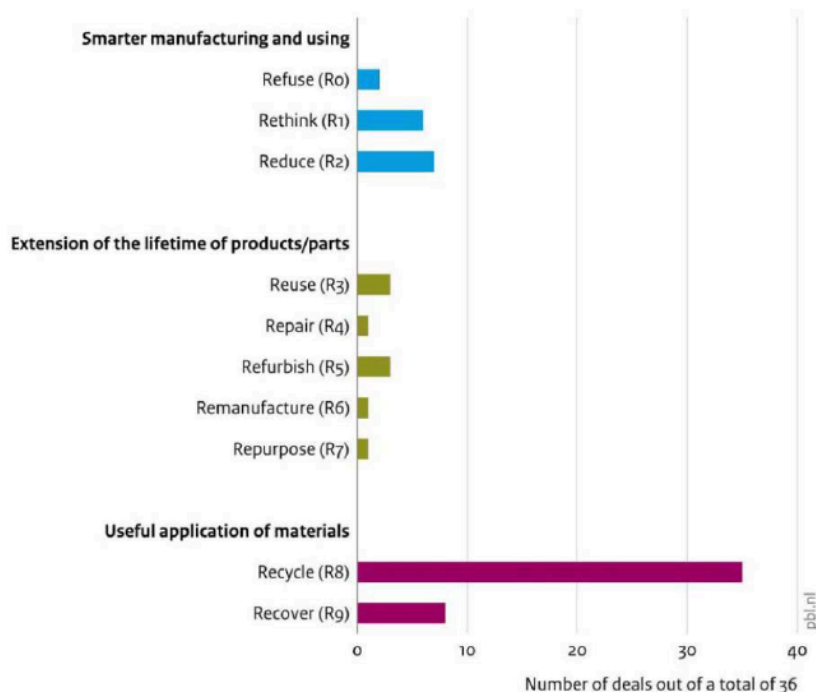
- at man gør en særlig indsats for at få nye aktører med i kommende Green Deals, da det efterhånden er de samme aktører, der går igen
- at der er fokus på kapacitet og kompetenceudvikling hos de statslige myndigheder for at de bedst muligt kan hjælpe de Green Deals, de er involveret i.
- at man er mere opmærksom den rolle, staten kan spille som "igangsættende kunde", da statens købekraft kan gøre forskellen for resultatet af de enkelte Green Deals
- at gøre monitoringsystemer mere meningsfuldt for deltagerne og sikre at de indsamlede data og viden om de gennemførte Green Deals anvendes til læring, også hos deltagerne.

I Juli 2017 publicerede PBL (Nederlands Environmental Assessment Agency) endnu en evaluering af de hollandske Green Deals, dog kun med fokus på de 36 Green Deals, der specifikt sigter mod cirkulær økonomi

PBL evalueringen konkluderer, at de 36 aftaler har bidraget til grøn innovation gennem videndeling, samarbejde og udvikling. Men PBL evalueringen peger (ligesom KWINK group evalueringen) også mere kritisk på, at miljøeffekterne af aftalerne ikke er veldokumenterede og kvantificerede. Dette skyldes enten at målsætningerne i aftalerne er metode-orienterede i stedet for effekt-orienterede, at baseline situationen er uklart formuleret, fordi det statslige monitoringsystem ikke indeholder miljømæssige effekter eller at data og information overhovedet ikke indsamles af de involverede parter.

Derudover peger PBL evalueringen på, at mere ambitiøse miljømål kunne styrke de hollandske Green Deals fremover, eventuelt som en del af en indledende projekt-screening eller ved integration af miljøaspekter i monitoringsystemer og guidelines.

Som det fremgår af figur 2, er hovedvægten blandt cirkulær økonomi-fokuserede Green deals orienteret mod genanvendelse, mens færre initiativer fokuserer på at forhindre affaldsproduktion ved ændringer af produktionsprocesser eller levetidsforlængelser af produkter og dele. Det anbefales derfor, at der fremover sættes større fokus på Green Deals, hvor de involverede parter hæver ambitionsniveauet for den cirkulære økonomi til andet end blot genanvendelse (fx øget levetid for produkter eller smartere produktion og anvendelse af produkter).



Figur 2: Goals and Ambitions of Dutch "Green Deals" for a circular economy, ordered according to priority, 2015 (PBL 2017)

Endelig påpeger evalueringen, at man fortsat er afhængig af, at andre policies og reguleringer (på nationalt og EU-niveau) trækker i samme retning, for at de grønne innovationer, der er opnået i Green Deals, for alvor kan udrulles i stor skala på markedet.

Litteratur

Christensen, Thomas Budde, 2018: Hollandske erfaringer med Green Deals og cirkulær økonomi, Working paper, Roskilde Universitet.

Government of the Netherlands, 2015, Green Deals Overwiev – Progress Report Green Deals 2011-2015, Ministry of Economic Affairs, the Hague, the Netherlands

Government of the Netherlands, 2016: A circular economy in the Netherlands by 2050, Ministry of Infrastructure and Environment

Green Deals in Beeld 2011-2016, Brochure udgivet maj 2017, hentet på hjemmesiden:

http://www.greendeals.nl/wpcontent/uploads/2015/11/Voortgang_Green_Deals_2011_2016_DEF_WEB.pdf

Jurgen, Ganzevles, Potting José and Hanemaaijer, Aldert, 2017, EVALUATION OF GREEN DEALS FOR A CIRCULAR ECONOMY, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, July 2017

Kwink Group 2016, Policy evaluation Green Deals – KWINK groep, 2016 – Summery, Kwink Group

Interview med Eric Ruwiel, Coordinator of Green Deal-programme, Ministry of Infrastructure and Water Management, 28. marts 2019