



Aan

Staatssecretaris

nota

Finaal concept Nationaal Programma Circulaire Economie
2025 naar RFL 7 oktober

TER BESLISSING

Datum

25 september 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/250003

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Beslistermijn

01-11-20225

Bijlage(n)

4

Aanleiding

Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2025 is de eerste actualisatie van het NPCE 2023-2030. Dit gebeurt tweejaarlijks.

Uw commentaar op eerdere versies is verwerkt in de versie die medio september aan de ACKE is verstuurd. Op de versie van het NPCE en de Kamerbrief zijn opmerkingen binnengekomen van andere departementen. De aard en oplossingen daarvan staan onder Toelichting in deze nota.

Het NPCE 2025 is op 23 september in het ACKE geagendeerd en afgestemd met departementen. Het NPCE is nu klaar voor verzending op 30 september 12.00 uur naar AZ ter agendering in de Raad van de Fysieke Leefomgeving (RFL) op 7 oktober.

Na bespreking aldaar zal doorgeleiding naar de Ministerraad op 10 oktober plaatsvinden.

Geadviseerd besluit

We adviseren u akkoord te gaan met verzending van het concept van het NPCE en Advies is akkoord te gaan met verzending van het NPCE 2025 en bijbehorende stukken naar AZ op 30 september 12.00 uur ter agendering in de RFL op 7 oktober a.s.

Kernpunten

- Het geactualiseerde NPCE bestaat uit twee onderdelen: de kernpublicatie met belangrijkste ontwikkelingen, en een voortgangsoverzicht van de (uitvoering) van het NPCE-beleid. Tegelijkertijd verschijnt een E-magazine met voorbeelden van circulaire initiatieven en inspirerende initiatiefnemers. Deze zijn als bijlagen bij deze nota meegezonden. Gelijktijdig met publicatie gaat een online dynamische visualisatie live waarin de voortgang van de bestaande maatregelen weergegeven wordt.
- Een concept-voorwoord is opgenomen in bijgaande versie, maar zal u apart nog worden voorgelegd door DCO.
- In de concept-Kamerbrief zijn de belangrijkste punten van het NPCE opgenomen. U reageert hierin ook kort op de Integrale Circulaire Economie Rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Toelichting

Planning en mijlpalen

De politieke afstemming over het NPCE loopt via de Raad voor de Fysieke Leefomgeving (RFL) van 7 oktober en de Ministerraad (MR) op 10 oktober. Op 13 oktober wordt een lanceringsevenement bij het bedrijf Myne in Harderwijk voorbereid waar u het NPCE presenteert. Daar zal pers aanwezig zijn. Gelijktijdig zal het NPCE naar de Tweede Kamer worden gestuurd en het NPCE 2025 gepubliceerd worden. Ook wordt dan een online dynamische visualisatie gepubliceerd, waarin de voortgang van de bestaande maatregelen weergegeven wordt. **Persoonsgegevens**

[Redacted]

Datum

25 september 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Ter informatie het traject dat voor de zomer al doorlopen is:

- 2 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025
- 12 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025 in Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie, met daarin o.a. VNO-NCW, VNG, IPO, UvW, Planbureau voor de Leefomgeving, Jonge Klimaatbeweging
- 16 juni Bespreking 90%-versie in Bestuursraad IenW
- 17 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025
- 23 september Bespreking finaal concept in de ACKE

Krachtenveld

Interdepartementaal

- Ambtelijk is aangegeven dat u waarschijnlijk het NPCE aanbiedt 'mede namens' de Minister van EZ, de Minister van KGG en de Minister van VRO stuurt.

- **Eenheid Kabinetsbeleid** [Redacted]

- **Eenheid Kabinetsbeleid** [Redacted]

Eenheid Kabinetsbeleid [Redacted]

Eenheid Kabinetsbeleid [Redacted]

Eenheid Kabinetsbeleid

I [REDACTED]

- Eenheid Kabinetsbeleid [REDACTED]

Eenheid Kabinetsbeleid

I [REDACTED]
I [REDACTED]
I [REDACTED]

[REDACTED]

I [REDACTED]
I [REDACTED]

[REDACTED]

Eenheid Kabinetsbeleid

I [REDACTED]

[REDACTED]

I [REDACTED]

[REDACTED]

I [REDACTED]

[REDACTED]

Datum

25 september 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Generiek CE-beleid

- Er zijn veel verschillende stakeholders betrokken bij de transitie naar een circulaire economie. Naast de eigen (rijks)rol gaat het om de rol van andere overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. De wens om de transitie te maken wordt breed gedragen, van VNO-NCW tot en met milieuorganisaties¹.
- We hebben schriftelijke feedback op eerdere versies ontvangen, en zoveel mogelijk verwerkt, van o.a. partijen uit het Bestuurlijk Overleg, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Invest NL, de Nederlandse Vereniging Circulaire Economie (NVCE), Havenbedrijf Rotterdam, de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK).
- Uw voorganger is in de Tweede Kamer is het afgelopen jaar regelmatig bevraagd over aanvullende maatregelen en NPCE. Hoewel het geactualiseerde NPCE een volgende stap zet naar duidelijk, lange termijn CE-beleid, lijkt er een gat tussen de verwachtingen en het stuk dat er ligt. Dit is grotendeels het gevolg van de spanning tussen ambities, maatregelen en middelen. Dit wordt benoemd in de Kamerbrief en in het NPCE. Het (beleid in het) NPCE zal sowieso voor sommige politieke partijen te snel, en voor sommige niet snel genoeg gaan.

Datum
25 september 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
4

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
2	Aanbiedingsformulier RFL	Hiermee wordt het NPCE 2025 aangeboden aan de RFL
3	NPCE 2025	Dit is de opgemaakte versie. De opmaak wordt nog voor de RFL verder verbeterd.
4	E-magazine NPCE 2025	Dit is een deels opgemaakte versie. De opmaak wordt nog voor de RFL verder verbeterd.
5	Kamerbrief bij aanbieding van NPCE 2025 aan Tweede Kamer met revisies	Deze concept-brief is interdepartementaal afgestemd.

¹ Zie:https://content.prod.websites.vno-ncw.totalservices.io/app/uploads/sites/9/2024/08/circulaire_economie_def.pdf

6	Kamerbrief bij aanbieding van NPCE 2025 aan Tweede Kamer in een "schone" versie	Hierin zijn de revisies aangebracht. Deze concept-brief is interdepartementaal afgestemd. Deze "schone" versie zal meegaan als stuk voor de RFL op 7 oktober a.s.
---	---	---

Datum
25 september 2025

Onze referentie
IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door
Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan
Staatssecretaris

Bijlage(n)
4



Aan

Staatssecretaris

nota

Finaal concept Nationaal Programma Circulaire Economie
2025 naar ACKE

TER BESLISSING

Datum

12 september 2025

Onze referentie

IenW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Beslistermijn

01-11-20225

Bijlage(n)

4

Aanleiding

In het NPCE 2023-2030 is aangekondigd het programma om de twee jaar te actualiseren. Het presenteren van het geactualiseerd NPCE in het najaar 2025 is door uw voorganger toegezegd aan de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling in juni 2025.

U heeft al commentaar gegeven op een versie NPCE dat in juli 2025 met u gedeeld was en recent op de versie van eind augustus. Op 5 september vond een lunchgesprek met u plaats over enkele uitgangspunten van de actualisatie.

Sindsdien zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

Deel A

- Accenten door nieuwe speerpunten vervangen (2.1)
- Narratief en gedragstekst op burgers en peloton aangepast (1.1, intro 2.1 en deel B)
- Governance aangepast (4.2)
- Formuleringen over nationale doelen (4.1) en marktprikkels (6.4) doorgevoerd
- Samenvatting en hoofdstuktitels aangepast aan nieuwe inhoud
- Figuren aangepast

Deel B

- Tabellen met bestaande maatregelen eruit gehaald
- Expliciet onderscheid tussen normeren, beprijzen, stimuleren uit tekst gehaald
- Deel B aan deel A toegevoegd tot 1 document

Vorige versies van het NPCE zijn al interdepartementaal besproken. Afgesproken is om de definitieve versie nogmaals interdepartementaal af te stemmen voordat ze de politieke besluitvorming ingaan.

Nu wordt uw akkoord gevraagd voor verzending van het finaal concept van het NPCE aan (gecombineerd) het DO55% (directeurenoverleg) en de ACKE (DG-overleg), alsmede de concept-Kamerbrief waarmee het NPCE aan de Kamer zal worden aangeboden. De beslistermijn 15 september is het gevolg van de deadline voor het verzenden van de stukken aan het secretariaat van het DO55% en de

ACKE. Deze cyclus met (ambtelijke) onderraden en de MR van 10 oktober is de laatste mogelijkheid om het NPCE nog aan het begin van het verkiezingsreces met de Kamer te delen.

Bij goedkeuring van agendering in het ACKE, krijgt u in elk geval de stukken nog eind september ter goedkeuring voor agendering in de RFL en MR

Geadviseerd besluit

- We adviseren u akkoord te gaan met verzending van het concept van het NPCE en de concept-Kamerbrief aan de ACKE. De planning voor het besluitvormingstraject vindt u hieronder.

Kernpunten

Opbouw NPCE

Het geactualiseerde NPCE bestaat uit twee onderdelen: de kernpublicatie met belangrijkste ontwikkelingen, en een voortgangsoverzicht van de (uitvoering) van het NPCE-beleid. Tegelijkertijd verschijnt een E-magazine met voorbeelden van circulaire initiatieven en inspirerende initiatiefnemers. Deze zijn als bijlagen bij deze nota meegezonden.

Ook wordt gelijktijdig een online dynamische visualisatie gepubliceerd waarin de voortgang van de bestaande maatregelen weergegeven wordt. **Persoonsgegevens**



De teksten voor het NPCE 2025 worden momenteel opgemaakt voor besluitvorming en publicatie. Er staan een enkele PM in vanwege besluitvorming of productie. Een voorwoord zal u nog worden voorgelegd door DCO.

Concept-Kamerbrief

In de concept-Kamerbrief zijn de belangrijkste punten van het NPCE opgenomen. U reageert hierin ook kort op de Integrale Circulaire Economie Rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Vervolgplanning

Het DO55% ontvangt het concept-NPCE ter informatie en eventueel schriftelijke reactie. Na bespreking in de ACKE van 23 september loopt politieke afstemming over het NPCE vervolgens via de Raad voor de Fysieke Leefomgeving (RFL) van 7 oktober en de Ministerraad (MR) op 10 oktober. Verzending van het NPCE naar de Tweede Kamer is voorzien zo snel als mogelijk na de Ministerraad. Op 13 oktober wordt een lanceringsevenement op een bedrijfslocatie voorbereid waarin u het NPCE aan stakeholders presenteert.

Ter informatie het traject dat voor de zomer al doorlopen is:

- 2 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025
- 12 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025 in Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie, met daarin o.a. VNO-NCW, VNG, IPO, UvW, Planbureau voor de Leefomgeving, Jonge Klimaatbeweging
- 16 juni Bespreking 90%-versie in Bestuursraad IenW
- 17 juni Bespreking 90%-versie NPCE 2025

Datum

12 september 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Krachtenveld

Interdepartementaal

- Ambtelijk is aangegeven dat u waarschijnlijk het NPCE aanbiedt 'mede namens' de Minister van EZ, de Minister van KGG en de Minister van VRO stuurt.
- Eenheid Kabinetsbeleid

Generiek CE beleid

- Er zijn veel verschillende stakeholders betrokken bij de transitie naar een circulaire economie. Naast de eigen (rijks)rol gaat het om de rol van andere overheden, bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. De wens om de transitie te maken wordt breed gedragen, van VNO-NCW tot en met milieuorganisaties¹.
- We hebben schriftelijke feedback op eerdere versies ontvangen, en zoveel mogelijk verwerkt, van o.a. partijen uit het Bestuurlijk Overleg, de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Invest NL, de Nederlandse Vereniging Circulaire Economie (NVCE), Havenbedrijf Rotterdam, de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie (NRK).
- Eenheid Kabinetsbeleid

Datum

12 september 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

¹ Zie: https://content.prod.websites.vno-ncw.totalservices.io/app/uploads/sites/9/2024/08/circulaire_economie_def.pdf

Totstandkoming van de doelen

- Er is brede steun om de CE doelstellingen te structureren aan de hand van de 'circulaire strategieën' om zo gericht te sturen.
- De nieuwe doelen zijn het resultaat van een breed proces met praktijkexperts en stakeholders. Met de zogenaamde Circulaire potentie methodiek (CPM)² zijn per productgroep de circulaire mogelijkheden bepaald, op een transparante, uniforme, gestructureerde en opschaalbare manier. Op basis daarvan zijn de doelen op nationaal niveau geformuleerd. Daarbij is erop gelet dat de doelen realistisch zijn. Er zijn immers ook maatschappelijke opgaven waarvoor we juist meer grondstoffen nodig hebben, zoals in de bouw en voor klimaatadaptatie.
- **Eenheid Kabinetsbeleid**

- De achterban van VNO-NCW heeft aangegeven dat ze normering graag op Europees niveau zien, zodat een gelijk speelveld ontstaat. Daarnaast willen ze naast de richtinggevende doelen ook een economisch doel stellen, om te voorkomen dat de doelen vooral sturen op verplaatsing van productie naar het buitenland. Daarom worden in samenspraak met VNO-NCW en het PBL een (of meer) 'economische indicator(en)' verder uitgewerkt.
- Aanvullende toelichting over de nationale doelen is opgenomen onder 'toelichting' onderaan deze nota.

Datum

12 september 2025

Onze referentie

IENW/BSK-2025/240389

Opgesteld door

Bestuurskern
Dir Duurzame Leefomg & Circ
Economie
Programmateam CE

Aan

Staatssecretaris

Bijlage(n)

4

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnr	Naam	Informatie
1	Concept-Kamerbrief bij NPCE 2025	Hiermee zal u het NPCE 2025 aanbieden aan de Kamer
2	Concept-NPCE 2025 delen A en B	Schone leesversie
3	Concept-Nationaal Programma Circulaire Economie 2025 deel C (magazine)	Het digitale magazine is als Word-document toegevoegd

² Deze methodiek is ontwikkeld door TNO en verder ontwikkeld door KplusV en CE Delft.



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Bijlage(n)
1

Datum
Betreft Actualisatie Nationaal Programma Circulaire Economie
2025-incl. kabinetsreactie op ICER

Geachte voorzitter,

Met deze Kamerbrief bied ik u, als coördinerend bewindspersoon voor Circulaire Economie, mede namens de minister van Economische Zaken, de minister van Klimaat en Groene Groei en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de eerste actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie aan: het NPCE 2025.

De Nederlandse economie opereert in een geopolitiek krachtenveld dat razendsnel verandert. We bevinden ons in een positie waarbij we zelf niet voldoende toegang tot grondstoffen hebben om onze economie draaiende te houden, en voor primaire grondstoffen voor het overgrote deel afhankelijk zijn van derde landen.

De huidige omgang met die primaire grondstoffen is niet vol te houden, we gooien veel weg én exporteren de gebruikte grondstoffen, in plaats van ze grootschalig te hergebruiken of te recyclen. Ook maakt het ons afhankelijk van derde landen, terwijl we zelf meer regie willen hebben. Dat kan door toe te gaan naar een autonome, innovatieve en schone economie, waarin we zuiniger zijn op onze grondstoffen. Een circulaire economie is dus een economische noodzaak, en de sleutel tot een duurzame toekomst. Het circulair maken van Nederland een economische no brainer is waar een toekomstbestendige economie en de bescherming van de ecologie samenkomen.

Integrale CE rapportage van PBL

Kwetsbaarheid is toegenomen

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt op verzoek van het kabinet en in samenwerking met andere kennisinstellingen elke twee jaar de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) op. Het PBL geeft in de [derde ICER](#) (20 februari 2025) aan dat Nederland zich nog niet in de versnellingsfase van de circulaire transitie bevindt en dat het Nederland nog niet lukt om de hoeveelheid gebruikte grondstoffen fors terug te dringen. Zij concluderen ook dat Nederland steeds kwetsbaarder is vanwege de sterke afhankelijkheid van geïmporteerde (kritieke) grondstoffen en de impact van geopolitieke ontwikkelingen. Hierdoor wordt de transitie naar een circulaire economie urgenter.

Het PBL doet de volgende vier aanbevelingen:

1. Blijf inzetten op ambitieus Europees circulair economiebeleid om een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren.
2. Benut bestaande nationale instrumenten beter, zoals Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) en circulaire inkoop door overheden.
3. Zet in op de uitwerking van beleidsinstrumenten met grote potentiële milieueffecten.
4. Versterk het bestaande sturingsmodel voor een circulaire economie.

De conclusies uit de ICER zijn een belangrijke basis voor de actualisatie van het NPCE.

Actualisatie NPCE

Er is méér nodig om de gestelde doelen te kunnen realiseren, het transitieproces gaat nog niet snel genoeg. We kunnen dat bijvoorbeeld zien aan de circulaire-plasticsector waarin faillissementen plaatsvonden door een ongelijk speelveld. Een circulaire economie vereist een ombouw van het bestaande systeem van lineair consumeren en produceren. We moeten grootschalige circulaire businessmodellen (op EU-niveau) mogelijk en concurrerend maken.

Om de ambities voor een circulaire economie met de beperkte beschikbare middelen te realiseren, heb ik de volgende uitgangspunten.

Samen werken aan een toekomstbestending verdienvermogen

Ondernemers richten zich op het vermarkten van hun product en willen winst maken. Circulair ondernemen moet daarom kunnen concurreren op prijs en kwaliteit en circulaire ondernemers moeten hiertoe in staat worden gesteld. De betrokkenheid van het bedrijfsleven is dan ook de basis. Ondernemers worden mede-eigenaar van de doelstellingen en beslissen mee over de keuze hoe deze doelen worden gerealiseerd. We gaan hierover in gesprek met het bedrijfsleven en andere belanghebbende zoals andere overheden en maatschappelijke organisaties. Dit organiseren we per productgroep via een ketentafel.

Kiezen voor wat werkt

Maatregelen nemen we bij voorkeur op EU-niveau, denk aan de Circular Economy Act (CEA), omdat dit zorgt voor een grotere impact, voor een gelijk speelveld voor bedrijven en het voorkomt oneerlijke concurrentie van bedrijven uit landen waar lagere milieunormen gelden. We brengen de Nederlandse kennis over circulariteit daarom ook op Europees niveau in.

We zetten in op beleid dat zich richt op het wegnemen van belemmeringen, het creëren van een gelijk speelveld en het stimuleren van ondernemers die circulaire impact maken. En dat hoeven niet per se alleen de gave innovaties te zijn, en niet alleen technische innovaties, maar het gaat ook over bijvoorbeeld innovaties bij de financiering door financiële instellingen.

De focus ligt dus op economische modellen die rendabel zijn en zichzelf dragen, niet op structurele afhankelijkheid van overheidsgeld. Enerzijds betekent dat tijdelijke steun voor bedrijven in de initiële fase waar daar middelen voor beschikbaar zijn. Anderzijds dat de vraag naar circulaire producten verhoogd moet worden.

Dit vereist scherpe beleidskeuzes van de overheid, niet alleen van het rijk, maar ook gemeenten, provincies en waterschappen spelen een belangrijke rol. We versterken daarom de samenwerking tussen overheden met de 'krachtenbundeling Rijk-Regio'.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Ruimte geven voor resultaten

Bedrijven die verduurzamen krijgen waardering en ruimte, ook als de oplossing nog niet volledig circulair is of perfect. Beleidskeuzes moeten ruimte laten voor stap-voor-stap verbetering, waarbij het einddoel voor ogen wordt gehouden en *lock-ins* worden voorkomen.

En tot slot maken we het voor consumenten vanzelfsprekend de juiste keuzes te maken. Niet door ze te overtuigen van het nut, maar door het voor hen simpelweg de beste en logische optie te laten zijn.

Opgedane inzichten, ervaringen, deelevaluaties en (internationale) ontwikkelingen hebben in de actualisatie een vertaling gekregen naar concretere (beleids-)doelen, een vernieuwde governancestructuur en aanvullende maatregelen.¹ We zetten hiermee de koers door.

Het geactualiseerde NPCE bestaat uit drie delen:

- A. Doelstellingen, strategie, financiën en andere hoofdlijnen van actualisatie.
- B. De voortgang van (de uitvoering van) CE-beleid en aanvullende maatregelen.
- C. Een e-magazine met voorbeelden van circulaire initiatieven en inspirerende initiatiefnemers.

Daarnaast biedt de online visualisatie (PM link volgt) een volledig overzicht van de status van alle in het NPCE 2023-2030 aangekondigde maatregelen.

Nieuw in de actualisatie: sturingsmodel en doelstellingen

In het NPCE van 2023 is aangekondigd dat er concretere nationale doelen komen en dat de transitie om een geleidelijke aanpassing van de governance vraagt. Dit geactualiseerde NPCE geeft hier invulling aan.²

Voor de transitie naar circulaire economie zijn drie nieuwe doelen voor 2035 geformuleerd. Zij concretiseren de huidige doelstelling voor halvering van het grondstoffengebruik in 2030. De doelen zijn gebaseerd op de vier circulariteitsstrategieën.

De nationale doelen voor een circulaire economie kunnen alleen werkelijkheid worden als de samenwerking tussen en op de verschillende beleidsterreinen, -opgaven en -verantwoordelijken goed verloopt. Het kabinet vindt het in het verlengde van de motie Grinwis³ van belang om met de verschillende ketenpartijen de transitie te versnellen. Per productgroep komt er een ketentafel om echt meters te kunnen maken.

Het streven is dat op termijn voor alle productgroepen vergelijkbare doelen geformuleerd zijn, zodat we de voortgang en bijdrage aan de nationale doelen in beeld kunnen brengen. Het is vervolgens aan de sectorpartijen om te komen tot een plan met wie en hoe bijgedragen kan worden aan de doelen.

¹ Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie Motie Gabriëls 32852-346 en de toezegging aan het Lid Kostic 202505-133

² En is daarmee een invulling van de Motie van Esch 32852-217

³ 32 852 Nr. 340

In de krachtenbundeling Rijk-Regio wordt de samenwerking met mede-overheden verdiept.

Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat

Speerpunten voor de komende periode

Circulariteit van kritieke grondstoffen

Ik zie de noodzaak om de circulariteit van kritieke grondstoffen te verhogen. Kritieke grondstoffen zijn grondstoffen die belangrijk zijn voor de economie en waar een leveringszekerheidsrisico bestaat. Het NPCE bevat daarom circulaire maatregelen voor producten die veel (kritieke) grondstoffen bevatten (zoals windmolens en elektrische apparaten).

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Hiermee leveren we een bijdrage aan de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen door 1) efficiënter gebruik van kritieke grondstoffen en 2) de terugwinning van kritieke grondstoffen uit afval en 3) het creëren van een afzetmarkt voor secundaire (gerecyclede) kritieke grondstoffen door innovatiesubsidies, maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbestedingseisen. Met meerdere departementen werken we aan meer circulariteit van kritieke grondstoffen in de elkaar versterkende programma's NPCE en Nationale Grondstoffenstrategie (NGS), waarbij de Minister van Economische Zaken coördinerend en verantwoordelijk bewindspersoon voor de NGS is.

Samenwerken in Europa met een sterke Circular Economy Act

Voor de transitie naar een circulaire economie is krachtig Europees beleid van groot belang. Nederland kan de transitie niet alleen maken. Door maatregelen op Europees niveau te treffen wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor ondernemers. Europese samenwerking is ook noodzakelijk om te concurreren met niet-Europese landen en om de strategische autonomie van Nederland en Europa te versterken. Met het beter hergebruiken en recyclen van kritieke grondstoffen en het creëren van een interne markt voor afval, kunnen bijvoorbeeld belangrijke grondstoffen in Europa gehouden worden en wordt de EU minder afhankelijk van import hiervan.

Een belangrijk middel hiervoor is de Europese Circular Economy Act (CE Act), die de Commissie heeft aangekondigd voor eind 2026. De Act gaat samen met enkele herzieningen van wetgeving, en volgt op recente wetgeving zoals de Ecodesign richtlijn. Met deze Act wil de Commissie Europa positioneren als wereldleider in de circulaire economie in 2030. Dit voornemen past bij de Nederlandse inzet in het NPCE, en het kabinet zal daarom ijveren voor een sterke en effectieve CE Act. Hiermee komen we ook tegemoet aan de wensen van Nederlandse bedrijven om daadwerkelijk één Europese interne markt te creëren voor de circulaire economie, bestaande belemmeringen weg te nemen, en te werken naar een toekomstbestendige en duurzame economie.

Opvolging advies van de Plastictafel

PM deze alinea wijzigt wrschl. nog n.a.v. uw toegezegde Kamerbrief over de Plastictafel voor het tweeminutendebat

Het is voor de Nederlandse economie en autonomie belangrijk dat de Nederlandse plasticsector innovatief en toekomstbestendig blijft. Dat is in het huidige mondiale landschap, met onder andere overproductie in Azië, geen gemakkelijke opgave. Ik ben dan ook dankbaar voor de adviezen van de Plastictafel, die heeft plaatsgevonden onder leiding van de Speciale Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie, en bestudeer op dit moment hoe het beste opvolging kan worden gegeven aan de voorstellen van de plastictafel. Zo kijk ik bijvoorbeeld

naar het voorstel voor een circulaire hefboom op basis van een digitaal productenpaspoort. Over de opvolging van de uitkomsten van de Plastictafel, bericht ik uw Kamer later dit jaar uitgebreider.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Tot slot

Met dit geactualiseerde NPCE zetten we weer een stap op weg naar een circulaire economie. Er is bijzonder veel enthousiasme bij bedrijven, burgers, medeoverheden en andere stakeholders om deze economie van de toekomst vorm te geven. Tegelijkertijd ervaren veel partijen dagelijks dat er nog veel uitdagingen zijn om een gezonde circulaire businesscase van de grond te krijgen en onderdelen van circulaire productieketens op elkaar af te stemmen. In het proces van totstandkoming benadrukten verschillende partijen dat er nog steeds een gat is tussen wat echt nodig is om op koers te liggen voor een volledig circulaire economie in 2050 en wat we aan effect verwachten van de maatregelen in het NPCE. Dat is een terechte constatering, hiermee zijn we er niet.

Op dit moment zijn de Rijksmiddelen voor extra maatregelen beperkt, de programmamiddelen voor het NPCE lopen terug (hoofdstuk 7). Het beleid is lang gedekt met incidenteel geld, en wordt nu geconfronteerd met een terugval in middelen, waardoor een aantal stimulerende subsidieregelingen *on hold* is gezet. In de verzamelbrief CE van 3 september 2025 heb ik al aangegeven dat er lastige keuzes moeten worden gemaakt, en gemeld dat een aantal subsidieregelingen niet opengaan in 2026.

Ondernemers vragen om een gelijk speelveld, maar hebben tijdelijk ondersteuning nodig om tot een business case te komen of op te schalen. Subsidieregelingen als EKOOP CE, Circulaire Ketenprojecten, Ketendoorbraakprojecten en Circulair Implementeren en Opschalen doen precies dat, en kunnen dus ook rekenen op veel interesse. De regelingen zijn de laatste jaren structureel overvraagd, en worden geëvalueerd als doelmatig. Het niet opengaan van deze regelingen heeft impact op ondernemers die deze regelingen wel hadden verwacht en mogelijk in sommige gevallen al stappen ter voorbereiding hadden ondernomen. Ook is de ketenondersteuning via het Versnellingshuis met het wegvallen van de Circulaire Ketenprojecten en geen nieuwe Ketendoorbraakprojecten nu tijdelijk grotendeels onderbroken.

Desondanks is er het vertrouwen dat we ondanks teruglopende middelen belangwekkende stappen zetten. Het einddoel blijft overeind: een nieuwe – circulaire – economie die autonoom, innovatief en schoon is. Over die circulaire economie en deze actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie ga ik graag met uw Kamer in gesprek.⁴

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

⁴ In opvolging van de toezegging aan het lid Kostić 202505-138 zal het PBL in oktober een korte analyse van het NPCE publiceren.



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Bijlage(n)
1

Datum
Betreft Actualisatie Nationaal Programma Circulaire Economie
2025-incl. kabinetsreactie op ICER

Geachte voorzitter,

De Nederlandse economie opereert in een geopolitiek krachtenveld dat razendsnel verandert. Kritieke grondstoffen zijn cruciaal voor onze economie en veiligheid. De beschikbaarheid en toegang tot deze grondstoffen wordt echter steeds meer een punt van zorg. Het overgrote deel van de (kritieke) grondstoffen wordt buiten Europa gewonnen en verwerkt.

De huidige omgang met die primaire grondstoffen is niet vol te houden, we gooien veel weg en exporteren de gebruikte grondstoffen, in plaats van ze grootschalig te hergebruiken of te recyclen. Ook maakt het ons afhankelijk van derde landen, terwijl we zelf als Europa meer regie willen hebben, vanuit het belang van open strategische autonomie. Dat kan onder andere door toe te gaan naar een innovatieve en schone economie, waarin we zuiniger zijn op onze grondstoffen. De transitie naar een circulaire economie is daarmee cruciaal. Een duurzamer gebruik van grondstoffen vermindert onze risicovolle strategische afhankelijkheden, stimuleert innovatie, draagt bij aan een schone leefomgeving en versterkt het EU-concurrentievermogen. Een circulaire economie is een economische no-brainer en de sleutel tot een duurzame toekomst.

De transitie naar een Circulaire Economie is een systeemtransitie die raakt aan meerdere beleidsterreinen binnen het Rijk. Daarom bied ik u met deze Kamerbrief, als coördinerend bewindspersoon voor Circulaire Economie, mede namens de minister van Economische Zaken¹, de minister van Klimaat en Groene Groei² en de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening³, de eerste actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie aan: het NPCE 2025.

¹ Onder diens verantwoordelijkheid valt het algemeen economisch beleid en het thema ruimte voor de economie. De minister van EZ is coördinerend en verantwoordelijk bewindspersoon voor de Nationale Grondstoffenstrategie, de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en voor de circulaire maakindustrie.

² De maatregelen uit het NPCE dragen bij aan de doelen van het klimaatbeleid en de realisatie van groene groei, waarvoor MKGG coördinerend verantwoordelijk is.

³ Onder de verantwoordelijkheid van de minister van VRO valt ook het beleid circulaire bouweconomie voor de woning- en utiliteitsbouw, wat bijdraagt aan het vergroten van de beschikbaarheid van (secundaire en biobased) materialen voor het (door-)bouwen en ook aan de verduurzaming en onderhoud en renovatie in de bouw.

Integrale CE rapportage van PBL

Kwetsbaarheid is toegenomen

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt op verzoek van het kabinet en in samenwerking met andere kennisinstellingen elke twee jaar de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER)⁴ op. Het PBL geeft aan dat Nederland zich nog niet in de versnellingsfase van de circulaire transitie bevindt en dat het Nederland nog niet lukt om de hoeveelheid gebruikte grondstoffen fors terug te dringen. Zij concluderen ook dat Nederland steeds kwetsbaarder is vanwege de sterke afhankelijkheid van geïmporteerde (kritieke) grondstoffen en de impact van geopolitieke ontwikkelingen. Hierdoor wordt de transitie naar een circulaire economie urgenter.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Het PBL doet de volgende vier aanbevelingen:

1. Blijf inzetten op ambitieus Europees circulair economiebeleid om een gelijkjer Europees speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren.
2. Benut bestaande nationale instrumenten beter, zoals Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) en circulaire inkoop door overheden.
3. Zet in op de uitwerking van beleidsinstrumenten met grote potentiële milieueffecten.
4. Versterk het bestaande sturingsmodel voor een circulaire economie.

De conclusies uit de ICER zijn een belangrijke basis voor de actualisatie van het NPCE.

Actualisatie NPCE

Hoewel de urgentie toeneemt, gaat het transitieproces nog niet snel genoeg. We kunnen dat bijvoorbeeld zien aan de circulaire-plasticsector waarin faillissementen plaatsvonden, onder andere door de export van overcapaciteit voor gereduceerde prijzen uit derde landen. Een circulaire economie vereist een ombouw van het bestaande systeem van lineair consumeren en produceren. We moeten grootschalige circulaire businessmodellen (op EU-niveau) mogelijk en concurrerend maken.

Om de ambities voor een circulaire economie met de beperkte beschikbare middelen te realiseren, heb ik de volgende uitgangspunten.

Samen werken aan een toekomstbestending verdienvermogen

Ondernemers richten zich op het vermarkten van hun product en willen winst maken. Circulair ondernemen moet daarom kunnen concurreren op prijs en kwaliteit en circulaire ondernemers moeten hiertoe in staat worden gesteld. De betrokkenheid van het bedrijfsleven is dan ook de basis. Ondernemers worden mede-eigenaar van de doelstellingen en beslissen mee over de keuze hoe deze doelen worden gerealiseerd. We gaan hierover in gesprek met het bedrijfsleven en andere belanghebbende zoals andere overheden en maatschappelijke organisaties. Dit organiseren we per productgroep via een ketentafel.

Kiezen voor wat werkt

Maatregelen nemen we bij voorkeur op EU-niveau, denk aan de Circular Economy Act (CEA), omdat dit zorgt voor een grotere impact, voor een gelijk speelveld voor bedrijven en het voorkomt oneerlijke concurrentie van bedrijven uit landen waar

⁴ De derde ICER verscheen op 20 februari 2025

lagere milieunormen gelden. We brengen de Nederlandse kennis over circulariteit daarom ook op Europees niveau in.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

We zetten in op beleid dat zich richt op het wegnemen van belemmeringen, het creëren van een gelijk(er) Europees en mondiaal speelveld en het stimuleren van initiatieven die circulaire impact maken. En dat hoeven niet per se alleen de aansprekende innovaties te zijn, en niet alleen technische innovaties, maar het gaat ook over bijvoorbeeld innovaties bij de financiering door financiële instellingen.

De focus ligt dus op economische modellen die rendabel zijn en zichzelf dragen, niet op structurele afhankelijkheid van overheidsgeld. Enerzijds betekent dat tijdelijke steun voor bedrijven, binnen de geldende subsidiekaders, in de initiële fase waar daar middelen voor beschikbaar zijn. Anderzijds dat de vraag naar circulaire producten verhoogd moet worden. Dit vereist scherpe beleidskeuzes van de overheid, niet alleen van het Rijk, maar ook gemeenten, provincies en waterschappen spelen een belangrijke rol. We versterken daarom de samenwerking tussen overheden met de 'krachtenbundeling Rijk-Regio'.

Ruimte geven voor resultaten

Bedrijven en maatschappelijke organisaties die verduurzamen krijgen waardering en ruimte, ook als de oplossing nog niet volledig circulair is of perfect. Beleidskeuzes moeten ruimte laten voor stap-voor-stap verbetering, waarbij het einddoel voor ogen wordt gehouden en *lock-ins* worden voorkomen. En tot slot maken we het voor consumenten meer vanzelfsprekend circulaire keuzes te maken. Niet door ze te overtuigen van het nut, maar door het voor hen simpelweg de beste en logische optie te laten zijn.

Opgedane inzichten, ervaringen, deelevaluaties en (internationale) ontwikkelingen hebben in de actualisatie een vertaling gekregen naar concretere (beleids-)doelen, een vernieuwde governancestructuur en aanvullende maatregelen.⁵ We zetten hiermee de koers door.

Het geactualiseerde NPCE bestaat uit drie delen:

- A. Doelstellingen, strategie, financiën en andere hoofdlijnen van actualisatie.
- B. De voortgang van (de uitvoering van) CE-beleid en aanvullende maatregelen.
- C. Een e-magazine met voorbeelden van circulaire initiatieven en inspirerende initiatiefnemers.

Daarnaast biedt de online visualisatie (PM link volgt) een volledig overzicht van de status van alle in het NPCE 2023-2030 aangekondigde maatregelen.

Nieuw in de actualisatie: sturingsmodel en doelstellingen

In het NPCE van 2023 is aangekondigd dat er concretere nationale doelen komen en dat de transitie om een geleidelijke aanpassing van de governance vraagt. Dit geactualiseerde NPCE geeft hier invulling aan.⁶

⁵ Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie Motie Gabriëls 32852-346 en de toezegging aan het Lid Kostic 202505-133

⁶ En is daarmee een invulling van de Motie van Esch 32852-217

Voor de transitie naar circulaire economie zijn drie nieuwe doelen voor 2035 geformuleerd. Zij concretiseren de huidige doelstelling voor halvering van het grondstoffengebruik in 2030. De doelen zijn gebaseerd op de vier circulariteitsstrategieën.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

De nationale doelen voor een circulaire economie kunnen alleen werkelijkheid worden als de samenwerking tussen en op de verschillende beleidsterreinen, -opgaven en -verantwoordelijken goed verloopt. Het kabinet vindt het in het verlengde van de motie Grinwis⁷ van belang om met de verschillende ketenpartijen de transitie te versnellen. Per productgroep komt er een ketentafel om echt meters te kunnen maken.

Het streven is dat op termijn voor alle productgroepen vergelijkbare doelen geformuleerd zijn, zodat we de voortgang en bijdrage aan de nationale doelen in beeld kunnen brengen. Het is vervolgens aan de sectorpartijen om te komen tot een plan met wie en hoe bijgedragen kan worden aan de doelen. In de krachtenbundeling Rijk-Regio wordt de samenwerking met mede-overheden verdiept.

Speerpunten voor de komende periode

Circulariteit van kritieke grondstoffen

Ik zie de noodzaak om de circulariteit van kritieke grondstoffen te verhogen. Kritieke grondstoffen zijn grondstoffen die belangrijk zijn voor de economie en waar een leveringszekerheidsrisico bestaat. Het NPCE bevat daarom circulaire maatregelen voor producten die veel (kritieke) grondstoffen bevatten (zoals windmolens en elektrische apparaten).

Hiermee leveren we een bijdrage aan de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen door 1) efficiënter gebruik van kritieke grondstoffen en 2) de terugwinning van kritieke grondstoffen uit afval en 3) het creëren van een afzetmarkt voor secundaire (gerecyclede) kritieke grondstoffen door innovatiesubsidies, maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbestedingseisen. Met meerdere departementen werken we aan meer circulariteit van kritieke grondstoffen in de elkaar versterkende programma's NPCE en Nationale Grondstoffenstrategie (NGS), waarbij de Minister van Economische Zaken coördinerend en verantwoordelijk bewindspersoon voor de NGS is.

Samenwerken in Europa met een sterke Circular Economy Act

Voor de transitie naar een circulaire economie is krachtig Europees beleid van groot belang⁸. Nederland kan de transitie niet alleen maken. Door maatregelen op Europees niveau te treffen wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor ondernemers binnen de Unie. Maatregelen op EU-niveau kunnen ook bijdragen aan een gelijkjer mondiaal speelveld voor Europese ondernemers, binnen de kaders van internationale verplichtingen. Europese samenwerking is noodzakelijk om te concurreren met niet-Europese landen en om de open strategische autonomie van Nederland en Europa te versterken. Met het beter hergebruiken en recyclen van kritieke grondstoffen en het creëren van een interne markt voor secundaire grondstoffen, kunnen bijvoorbeeld belangrijke grondstoffen in Europa worden verwerkt en hergebruikt en wordt de EU minder afhankelijk van import hiervan.

⁷ 32 852 Nr. 340

⁸ Zie ook Kamerbrief EU-concurrentievermogen: 21501-30, nr. 621

Een belangrijk middel hiervoor is de Europese Circular Economy Act (CE Act), die de Commissie heeft aangekondigd voor eind 2026. De Act gaat samen met enkele herzieningen van wetgeving, en volgt op recente wetgeving zoals de Ecodesign richtlijn. Met deze Act wil de Commissie Europa positioneren als wereldleider in de circulaire economie in 2030. Dit voornemen past bij de Nederlandse inzet in het NPCE, en het kabinet zal daarom ijveren voor een sterke en effectieve CE Act, die past bij een eerlijk mondiaal speelveld en de daarbij horende internationale afspraken, de strategische onafhankelijkheid van Europa, en de huidige uitdagingen op het gebied van klimaat, milieu en geopolitiek. Hiermee komen we ook tegemoet aan de wensen van Nederlandse bedrijven om daadwerkelijk één Europese interne markt te creëren voor de circulaire economie, bestaande belemmeringen weg te nemen, en te werken naar een toekomstbestendige en duurzame economie.

Opvolging advies van de Plastictafel

Het is voor de Nederlandse economie en open strategische autonomie belangrijk dat de Nederlandse plasticsector innovatief en toekomstbestendig blijft. Dat is in het huidige mondiale landschap, met onder andere overproductie in Azië, geen gemakkelijke opgave. Ik ben dan ook dankbaar voor de adviezen van de Plastictafel, die heeft plaatsgevonden onder leiding van de Speciale Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie, en bestudeer op dit moment hoe het beste opvolging kan worden gegeven aan de voorstellen van de plastictafel. Zo kijk ik bijvoorbeeld naar het voorstel voor een circulaire hefboom op basis van een digitaal productenpaspoort. Over de opvolging van de uitkomsten van de Plastictafel, heb ik op eind september een brief aan de Kamer gestuurd⁹. Later dit jaar bericht ik uw Kamer uitgebreider.

Tot slot

Met dit geactualiseerde NPCE zetten we weer een stap op weg naar een circulaire economie. Er is bijzonder veel enthousiasme bij bedrijven, maatschappelijke organisaties, burgers, medeoverheden en andere stakeholders om deze economie van de toekomst vorm te geven. Tegelijkertijd ervaren veel partijen dagelijks dat er nog veel uitdagingen zijn om een gezonde circulaire businesscase van de grond te krijgen en onderdelen van circulaire productieketens op elkaar af te stemmen. In het proces van totstandkoming benadrukten verschillende partijen dat er nog steeds een gat is tussen wat echt nodig is om op koers te liggen voor een volledig circulaire economie in 2050 en wat we aan effect verwachten van de maatregelen in het NPCE. Dat is een terechte constatering, hiermee zijn we er niet.

Op artikel 21 van de IenW begroting staan middelen die beschikbaar zijn voor circulaire economie. De structurele middelen lopen af naar ongeveer 46 mln. in 2030 (hoofdstuk 7). Daarnaast zijn incidenteel Rijksmiddelen voor extra maatregelen beschikbaar gesteld, onder andere via het klimaatfonds. Een deel van deze incidentele middelen loopt in 2025 ten einde. In de verzamelbrief CE van 3 september 2025 heb ik al aangegeven dat er lastige keuzes moeten worden gemaakt, en gemeld dat een aantal subsidieregelingen (EKKO CE, Circulaire Ketensprojecten, Ketendoorbraakprojecten en Circulair Implementeren en Opschalen) niet opengaan in 2026.

Desondanks is er het vertrouwen dat we ondanks teruglopende middelen belangrijke stappen zetten. Het einddoel blijft overeind: een nieuwe –circulaire –

⁹ Kamerstukken II 2025/26, 32 852, nr. 380

economie die strategisch onafhankelijker innovatief en schoon is. Over die circulaire economie en deze actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie ga ik graag met uw Kamer in gesprek.¹⁰

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Kenmerk
IENW/BSK-2025/240634

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR
VERVOER EN MILIEU,

A.A. (Thierry) Aartsen

¹⁰ In opvolging van de toezegging aan het lid Kostić 202505-138 zal het PBL in oktober een korte analyse van het NPCE publiceren.



Planbureau voor de Leefomgeving

> Retouradres Postbus 30314 2500 GH Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
DG Milieu en Internationaal
Directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie
Postbus 20901
2500EX Den Haag

Planbureau voor de Leefomgeving

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
Nederland
www.pbl.nl

T 070 328 87 00

Contactpersoon
Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Onze referentie
20250031

Uw referentie
IENW/BSK-2025/141066

Bijlagen
Reflectie op de actualisatie
van het NPCE

*Bij beantwoording van deze
brief graag onze referentie
vermelden.*

Datum 10 oktober 2025
Betreft Aanbieding Reflectie actualisatie NPCE

L.s.,

Zoals met u afgesproken heeft het PBL een de beknopte analyse van de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) uitgevoerd. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de Planbureaus verstuurt u deze reflectie naar de Tweede Kamer. Op uw verzoek hebben wij deze reflectie uitgevoerd op basis van een concept van de genoemde actualisatie, zodat de reflectie gelijktijdig met de Actualisatie van het NPCE kan worden aangeboden en de leden van de Tweede Kamer hier in samenhang kennis van kunnen nemen. Voor de reflectie verwijs ik naar de bijlage.

Persoonsgegevens

Directeur Planbureau voor de Leefomgeving



REFLECTIE OP DE ACTUALISATIE VAN HET NPCE

Persoonsgegevens

PBL

Aanleiding en scope

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het PBL de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie¹ (hierna aangeduid als NPCE 2025) beknopt geanalyseerd. Deze reflectie is gebaseerd op een definitieve conceptversie van het NPCE 2025 en kende een korte doorlooptijd, zodat deze reflectie gelijktijdig met het verschijnen van het NPCE 2025 beschikbaar is. Hierdoor kan de reflectie een rol spelen in het debat over het versnellen en opschalen van de transitie naar een circulaire economie. De reflectie is gebaseerd op expertkennis waarbij de ICER2025² een belangrijke kennisbasis vormt.

Het NPCE 2025 omvat een set nieuwe doelen voor een circulaire economie (CE), een nieuwe structuur voor de aansturing van de CE-transitie (governance), een overzicht van de beleidsinstrumenten en speerpunten voor de komende tijd, en de beschikbare middelen voor CE. In deze reflectie gaan we op hoofdlijnen op deze onderdelen in, vooral gericht op de vraag wat dit betekent voor het versnellen van de CE-transitie met het oog op het realiseren van de gestelde doelen.

Het uitlokken van circulaire investeringen vraagt om meer zekerheid over de vraagontwikkeling

Het NPCE 2025 schetst het wenkende perspectief van een competitieve, innovatieve, circulaire economie en illustreert dit door goede circulaire voorbeelden in de etalage te zetten; dat werkt inspirerend. Verder benadrukt het NPCE 2025 het belang van de noodzakelijke randvoorwaarden om de transitie te versnellen, waaronder langjarige (investerings)zekerheid voor ondernemers. Die randvoorwaarden – in termen van stevige instrumenten en voldoende financiële middelen – zijn in het NPCE 2025 echter nog onvoldoende concreet uitgewerkt om het geschetste wenkende perspectief substantieel dichterbij te brengen. Daarmee is het NPCE 2025 nog niet de gamechanger om de transitie naar een circulaire economie daadwerkelijk te versnellen.

Het achterblijven van groei van de marktvraag naar circulaire producten en diensten is dé overkoppelende belemmering die de versnelling van de transitie naar een circulaire economie remt³. Het NPCE 2025 bevat veel plannen en voorstellen, maar die bieden nog niet de voorwaarden om deze marktvraag substantieel aan te jagen. Het uitlokken van de benodigde investeringen in bijvoorbeeld recyclecapaciteit of productiecapaciteit voor raffinage van biobased grondstoffen en biobased producten, vraagt immers om langjarige zekerheid. In het licht van de urgentie voor CE die het NPCE 2025 schetst, is de afwezigheid van deze voorwaarden zorgelijk.

Nieuwe set CE-doelen maakt betere sturing mogelijk, vooral als uitwerking naar productgroepen plaatsvindt

In het NPCE 2025 zijn 3 nieuwe doelen geformuleerd voor het besparen, vervangen en behouden van grondstoffen. Deze nieuwe doelen doen beter recht aan de complexiteit van circulaire economie, die niet goed in één getal te vangen is. De in het NPCE 2025 geformuleerde doelen sluiten aan bij de circulariteitsstrategieën en bieden meer sturingsinformatie dan het voormalige generieke halveringsdoel voor het gebruik van primair abiotische grondstoffen in 2030, waar het NPCE 2025

¹ IenW et al. (2025). NPCE 2025.

² Hanemaaijer, A. et al. (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

³ Zie: Hanemaaijer, A. et al. (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

nu van afstapt. De ambitie van een volledig circulaire economie in 2050 is overigens onveranderd. Daarnaast is het positief dat de richtinggevende doelen in het NPCE 2025 concreet en helder zijn: fossiele en biotische energiedragers die verbrand worden zijn uitgesloten omdat deze al onderdeel zijn van het bestaande klimaatbeleid. Om gericht te kunnen sturen op doelbereik, is het cruciaal dat er een doorvertaling van de doelen plaatsvindt naar productgroepen. Zo wordt helder welke bijdragen productgroepen zoals textiel, elektronica en woningbouw kunnen leveren aan de nationale beleidsopgave. Aandachtspunten zijn daarbij de optelbaarheid van het grondstofgebruik in de verschillende productgroepen in verband met overlap, en welk deel van het grondstoffengebruik, milieueffecten en leveringsrisico's wel en niet worden afgedekt met de productgroepen uit het NPCE.

Een vergelijking van de besparingsdoelstelling uit het NPCE 2025 met de eerdere halveringsdoelstelling voor 2030 is niet eenvoudig te maken. De halveringsdoelstelling had namelijk betrekking op alle abiotische grondstoffen: mineralen, metalen en fossiele grondstoffen (inclusief brandstoffen). De fossiele brandstoffen zijn een aanzienlijk deel van de totale hoeveelheid abiotische grondstoffen en grotendeels verantwoordelijk voor de afname in het grondstofgebruik in de periode 2016-2022 die we in de ICER 2025 rapporteerden. Als fossiele brandstoffen buiten beschouwing worden gelaten – zoals het geval is bij de nieuwe doelstelling – ziet de trend er anders uit en is naar verwachting juist sprake van een lichte toename in het grondstoffengebruik. Op dit moment valt nog niet goed aan te geven hoe groot de beleidsopgave is. Over de omvang van de beleidsopgave hopen we in de ICER 2027 met aanvullende informatie te komen. Wel is al duidelijk dat het bereiken van de doelen voor 2030 en 2035 om aanvullende beleidsmaatregelen vraagt ten opzichte van wat er in het NPCE 2025 is opgenomen. Dat onderkent het NPCE 2025 ook.

Nadere uitwerking van instrumenten en meer middelen nodig voor plannen NPCE 2025

Het realiseren van de beleidsopgave vraagt zowel om nationaal als EU-beleid. Het NPCE 2025 wijst op het belang van ambitieus, Europees circulair economiebeleid om een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren. Er is dan ook blijvende aandacht nodig vanuit Nederland voor onder andere de nadere uitwerking van EU-beleid voor circulaire productregelgeving en beleid voor duurzame koolstof als vervanging van fossiele grondstoffen. Nadeel van een accent op EU-beleid is dat de totstandkoming hiervan tijdrovend is en dat Nederland afhankelijk wordt van de belangen van andere EU-lidstaten, die niet altijd gelijk zijn aan die van Nederland. Bij de implementatie van richtlijnen, zoals het Right to Repair, heeft Nederland wel enige vrijheid om hier op een ambitieuze manier invulling aan te geven.

Naast ambitieus Europees CE-beleid vraagt het ondersteunen van circulaire bedrijven in Nederland ook om nationaal CE-beleid. Het NPCE 2025 licht een aantal nationale instrumenten uit die veel impact kunnen hebben op het bevorderen van de circulaire economie. De toelichting daarbij in het NPCE 2025 is vooral beschrijvend. Nadere uitwerking van deze instrumenten, waaronder de uitbreiding van de UPV is dan ook nodig om te kunnen bepalen wat de bijdrage zal zijn aan het behalen van de geformuleerde doelen. Op dit moment gaat er nog geen stevige prikkel van uit, omdat het nog niet voldoende concreet is.

Het kabinet Schoof heeft de beoogde belastingopbrengst van 567 miljoen euro volledig bij de afvalsector gelegd in plaats van het oorspronkelijke idee uit het Regeerprogramma van het kabinet Schoof om deze opbrengst via een heffing op plastic te vergaren. Het NPCE 2025 brengt hier geen verandering in. Hiermee vervalt de oorspronkelijk beoogde stimulans voor producenten aan de voorkant van de keten om te komen tot een beter productontwerp en de inzet van minder primaire

grondstoffen. Daarnaast heeft deze belasting van de achterkant van de keten negatieve consequenties voor de concurrentiepositie van de AVI's in Nederland en worden ook de kosten voor sorteer- en recyclingbedrijven hoger vanwege de hogere kosten voor het verbranden van reststromen die daarbij vrijkomen.

Daarnaast valt op dat er een groot gat zit tussen enerzijds de ambitie en gevoelde noodzaak om in te zetten op een circulaire economie en anderzijds de ingezette middelen in het NPCE 2025 om dit te bereiken. Zo is er na 2025 structureel minder geld gereserveerd op de Rijksbegroting voor circulaire economie. Hierdoor staan subsidieregelingen onder druk, zoals de subsidie die nieuwe ketensamenwerking bevordert. Aangezien de afname van deze middelen niet hand in hand gaat met het gelijktijdig invoeren van meer normerende en beprijzende beleidsinstrumenten, gaat het NPCE 2025 de huidige situatie nog niet direct veranderen.

Versterkte governance heeft baat bij ervaring van koplopers

In het NPCE 2025 is het sturingsmodel (governance) aangepast en versterkt. Zo wordt het zwaartepunt gelegd bij ketenoverleggen voor verschillende productgroepen, die de transitieteams voor bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en de maakindustrie vervangen. Aan deze tafels worden de verschillende ketens zo goed mogelijk vertegenwoordigd. Het is echter nog onduidelijk hoe er in deze structuur nieuwe bindende afspraken worden gemaakt en hoe er verantwoording wordt afgelegd over het wel of niet halen van de gestelde doelen. Ook het bestuurlijk overleg verandert. Door de voorgestelde opsplitsing kunnen gerichte discussies worden gevoerd over de voortgang van de transitie en de verantwoordelijkheden die de verschillende departementen en overheden daarbij hebben.

Aandachtspunten bij het nieuwe sturingsmodel zijn onder andere het voldoende betrekken van koplopers en het oog hebben voor het consumptieperspectief aan de ketentafels. Koplopers kunnen immers laten zien wat al mogelijk is en zo een voorbeeld zijn voor andere bedrijven; dit biedt handvatten voor het stellen van ambitieuze doch haalbare doelen. Daarnaast is draagvlak bij consumenten noodzakelijk voor het realiseren van diverse circulariteitsdoelen.

Politiek is aan zet

Het NPCE 2025 laat zien dat het demissionaire kabinet oog heeft voor wat nodig is voor de versnelling van de transitie naar een CE. Maar zoals het NPCE 2025 zelf ook al aangeeft, is wat er nu ligt niet genoeg. In het NPCE 2025 staan vooral veel intenties en plannen. Nadere uitwerking van, en besluitvorming over deze plannen is cruciaal om bedrijven voldoende zekerheid te geven om te investeren in renderende circulaire businessmodellen. De ketentafels kunnen een belangrijke rol spelen bij het zoeken naar oplossingen. Politieke besluitvorming is vervolgens nodig om tot stevig vastgesteld beleid te komen⁴. Die besluitvorming is bijvoorbeeld nodig over de voorstellen vanuit de plastic tafel. Dit is urgent, te meer gezien de recente faillissementen van plasticrecyclers. Een combinatie van normeren, beprijzen en stimuleren is daarbij van belang om zowel de vraag- als de aanbodkant te bevorderen. De politiek is nu aan zet om de versnelling mogelijk te maken door de markt voor circulaire producten te ondersteunen.

⁴ Zie ook PBL (2025), Balans van de Leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; PBL (2025), Keuzes voor de Leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.