32 852 Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 431 Brief van de minister van Klimaat en Groene Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2026

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft in samenwerking met het ministerie van Financiën en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) een verdere verkenning uitgevoerd naar het instrument circulaire hefboom. Hieruit blijkt dat het instrument in beginsel potentie heeft om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Tevens blijkt dat voor een zorgvuldige afweging over (de haalbaarheid van) de introductie van de circulaire hefboom, diepgaander onderzoek per productgroep nodig is.

Deze brief wordt verstuurd mede namens de staatssecretaris van Financiën en gaat na een korte inleiding over het instrument circulaire hefboom in op de uitkomsten van het onderzoek en de conclusies die het kabinet trekt. Deze brief geeft ook invulling aan de toezegging om de Kamer te informeren over de circulaire hefboom.[1]

Het instrument circulaire hefboom

Het voorstel voor de invoering van een circulaire hefboom is afkomstig uit het eindrapport van de Plastictafel, die onder leiding stond van de Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie (SRCE). Het rapport is op 1 juli 2025 overhandigd aan het kabinet en de Kamer. De circulaire hefboom is een instrument dat bedrijven middels een heffing laat betalen voor het gebruik van (virgin) fossiel materiaal in hun product, met als doel de overgang naar circulaire materialen te stimuleren. De opbrengsten van deze heffing worden geïnvesteerd in het ontwikkelen van circulaire innovaties en oplossingen zodat deze aantrekkelijker worden.

Het voorstel voor een circulaire hefboom bestaat daarmee uit twee delen, één heffingsdeel en één stimuleringsdeel. De heffing vindt plaats op basis van het aandeel (virgin) fossiel plastic in producten. Afhankelijk van de productcategorie kunnen hier ook andere producteigenschappen aan worden toegevoegd, wanneer dit gewenst is vanuit de circulaire transitie. Bijvoorbeeld bij de productgroep textiel kan dit gaan om het aantal gebruikte materialen, omdat het recyclen van weefsels die uit meerdere materialen bestaan complex is.

In het voorstel van de Plastictafel wordt de heffing betaald door importeurs en producenten die producten met plastic erin op de Nederlandse markt brengen. De heffingen komen, in het voorstel van de Plastictafel, terecht in een transitiefonds, waarna de middelen weer ten goede komen aan de circulaire transitie, bijvoorbeeld door het verlagen van kosten voor circulaire koplopers. Hieronder wordt de laatste stand van zaken toegelicht.

Uitkomsten onderzoek

In het onderzoek is door de betrokken ministeries gekeken naar de juridische haalbaarheid en potentiële mogelijkheden voor uitvoering.

---

[1] Kamerstuk 32 852, nr. 397 [Grondstoffenvoorzieningszekerheid | Tweede Kamer der Staten-Generaal]

Heffingsgedeelte
Juridisch is het mogelijk een heffing op het aandeel fossiel plastic (of een andere relevante producteigenschap) in te voeren, mits dit in wet wordt vastgelegd en de uitvoering wordt belegd bij een publieke organisatie die verantwoordelijk is voor het innen van de belasting en het controleren van aangiften. Bij verdere uitwerking van de circulaire hefboom zal verder verkend moeten worden welke organisatie deze taken het beste kan uitvoeren en welke uitvoeringskosten dit met zich meebrengt.

De grondslag voor de heffing kan worden gebaseerd op het aandeel virgin fossiel plastic (of een andere relevante producteigenschap) in producten die onder de circulaire hefboom zouden vallen en op de Nederlandse markt worden gebracht. De belastingplichtige is de producent of importeur die het betreffende product op de Nederlandse markt brengt. Belangrijk voor de haalbaarheid en uitvoerbaarheid is dat, wanneer de grondslag het aandeel virgin fossiel plastic bevat, de heffing wordt gebaseerd op de digitale productpaspoorten (DPP), voortkomend uit de Ecodesign voor Duurzame Producten Verordening (ESPR) en de Bouwproductenverordening voor bouwmaterialen. Daarnaast is een (nog vorm te geven) nationale verplichting tot aangifte voor producenten en importeurs vereist. In die aangifte dienen producenten en importeurs aan te geven *hoeveel* producten met plastic zij op de Nederlandse markt hebben gebracht en het aandeel virgin fossiel plastic hierin.

Voorwaarde om de grondslag op DPP’s te kunnen baseren is dat deze beschikbaar zijn, de benodigde data erin aanwezig zijn, en dat deze informatie toegankelijk en voldoende betrouwbaar is. Op basis van informele gesprekken met de Europese Commissie is de verwachting dat de data aanwezig en openbaar toegankelijk zullen zijn. Of en hoe deze data gebruikt kan worden als afdoende betrouwbare basis voor de heffing, wordt nog nader onderzocht. De DPP-verplichtingen worden gefaseerd ingevoerd voor verschillende productgroepen. Zo worden de eisen die aan de productgroep textiel gesteld voor het DPP in 2028 verwacht. Mochten de DPP’s verder vertragen of onvoldoende basis voor de grondslag bieden, dan is nader onderzoek nodig naar andere gegevensbronnen en de haalbaarheid van het gebruik van deze gegevens op juridisch en uitvoeringstechnisch vlak.

Vanuit het oogpunt van handhaving heeft een publieke heffing een aantal aandachtspunten. Een heffing op basis van de informatie uit het DPP kan namelijk een financiële prikkel voor producenten creëren om onjuiste of onvolledige informatie in het DPP op te nemen, wat kan leiden tot fraude en daardoor ineffectieve belastingheffing. Dat betekent, zoals eerder vermeld, dat het toezicht op juistheid van gegevens uit het DPP van belang is. Bij een groot aantal DPP’s kan dit arbeidsintensief worden. Dit hangt mede af van de manier waarop het DPP per productgroep wordt vormgegeven. Nederland zal hier aandacht voor hebben in de gesprekken in Brussel over de vormgeving van het DPP. Een ander aandachtspunt is de mate waarin de uitvoerder achteraf voldoende accuraat kan vaststellen of het opgegeven aandeel virgin fossiel plastic binnen een product correct is. Ook hier zal Nederland aandacht voor hebben bij gesprekken over de vormgeving van het DPP.

Stimuleringsgedeelte
Er bestaan verschillende manieren waarop een fonds voor het stimuleringsgedeelte van de circulaire hefboom kan worden vormgegeven: een begrotingsfonds, een revolverend fonds of een regulier budget. Deze

verschillende vormen zijn in bijlage 1 kort toegelicht. Welke vorm de meeste voordelen biedt hangt af van wat precies met de uitgaven beoogd wordt. Dat betekent dat het met name van belang is om het doel van het fonds verder uit te werken, inclusief de stimuleringsinstrumenten. Op basis daarvan, en de verdere uitwerking van de heffing, kan dan bekeken worden welk type fonds daar het beste bij aansluit. Daarbij dient ook, met het oog op uitvoerbaarheid, gekeken te worden of er bij een bestaand fonds aangesloten kan worden.

Het voorstel voor de circulaire hefboom zoals het is geformuleerd door de Plastictafel gaat in tegen de begrotingsregels, in het bijzonder de scheiding tussen inkomsten en uitgaven en het principe om inkomsten niet specifiek te oormerken voor subsidies.

Impact circulaire hefboom op hoofdlijnen
Om een beter beeld te krijgen van de potentiële economische en ecologische effecten van het instrument circulaire hefboom is in opdracht van het ministerie van EZK in samenwerking met het ministerie van Financiën en RVO een studie uitgevoerd door onderzoeksbureau Trinomics. Het onderzoekrapport is als bijlage bij de brief gevoegd.

Het onderzoek is uitgevoerd voor de productgroepen textiel, bouwmaterialen, meubels, elektrische en elektronische apparatuur (EEA) en matrassen, omdat deze productgroepen als eerste onder de Ecodesign Verordening en de Bouwproductenverordening een DPP zullen krijgen. Niet alle data voor de gewenste berekening bleek voorhanden. Om toch een eerste beeld te krijgen van de potentiële impact van de circulaire hefboom is daarom gewerkt met aannames, waarvan de belangrijkste zijn: de heffingsbasis is enkel virgin fossiel plastic, de benodigde informatie is aanwezig en toegankelijk in het DPP en de hoeveelheid benodigd plasticrecyclaat en biogebaseerd plastic is beschikbaar. Daarnaast zijn er ook meerdere aannames gedaan over andere aspecten zoals prijzen van plasticrecyclaat en biogebaseerd plastic, marktvolumes en productafbakening.

De belangrijkste kwantitatieve conclusies uit het rapport zijn samengevat in onderstaande tabel. Bij de doorrekening is de heffingshoogte gevarieerd van 450 euro per ton tot 850 euro per ton. Dat levert in totaal een heffingsbedrag op van tussen de 214 en 409 miljoen euro per jaar. De milieuwinst in termen van CO_2-winst ligt dan tussen de 205 en 702 kton CO_2.

Een belangrijk doel van de heffing is om het gebruik van virgin fossiel plastic te ontmoedigen en het gebruik van plasticrecyclaat en biogebaseerd plastic te stimuleren. De effectenschets laat zien dat de heffing de potentie heeft om het huidige virgin fossiel plasticgebruik in de vijf relevante productgroepen met 8% tot 35% te verminderen.

Tabel geschatte effecten van circulaire hefboom

	Heffingshoogte (euro/ton)	**Opbrengsten (miljoen euro)**	**Milieuwinst (kton CO_2)**	**Vermindering virgin fossiel plastic (kton)**
Textiel	450-850	22-41	167-333	35-70
Meubels	450-850	56-83	8-174	0-51
Matrassen	450-850	7-14	1-2	Geen

Bouwmateriaal (deuren, ramen, kozijnen)	450-850	72-165	22-42	Geen
Bouwmateriaal (isolatiematerialen)	450-850	47-67	7-103	0-48
EEA	450-850	26-40	0-48	0-21
Totaal		**214-409**	**205-702**	**35-190**

Het onderzoek laat zien dat de mogelijke effectiviteit van het *heffings*gedeelte van de circulaire hefboom om virgin fossiel plastic te vervangen door circulair plastic[2], verschilt per productgroep. Voor de productgroep isolatiematerialen wordt dit als kansrijk ingeschat, voor de productgroepen textiel, meubels en kozijnen als beperkt kansrijk en voor de productgroepen EEA en matrassen als vrij beperkt kansrijk. Hierbij past wel een belangrijke kanttekening: kansrijkheid is onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid en prijs van circulair plastic. In het onderzoek van Trinomics was het nog niet mogelijk om rekening te houden met plasticrecyclaat uit chemische recycling en circulaire alternatieven voor polymeren zoals polyamide en polyurethaan, omdat hier nog geen openbare marktdata voor beschikbaar zijn, terwijl deze alternatieven al wel in de markt beschikbaar zijn en in de opschalingsfase zitten. Verder is het belangrijk om op te merken dat de geschatte effecten en opbrengsten enkel zijn gebaseerd op een heffing op virgin fossiel plastic. Afhankelijk van de productgroep kan een heffing op andere of additionele grondslagen ook wenselijk zijn om de circulaire transitie te versnellen.

Conclusies
Op basis van de uitkomsten van het onderzoek trekt het kabinet de conclusie dat een circulaire hefboom een potentieel interessant instrument is om de transitie naar een circulaire economie verder vorm te geven, maar dat het ook vervolgonderzoek vraagt. Uit het onderzoek blijkt dat een significante heffingsopbrengst kan worden opgehaald (214 tot 409 miljoen euro). Maar uit het onderzoek is ook duidelijk geworden dat het instrument complex en ingrijpend is, waarbij de productspecifieke context van groot belang is. Een besluit over wel of niet invoeren van een circulaire hefboom kan daarom enkel per productgroep *en* na meer diepgaand onderzoek worden genomen. Daarbij is het van belang dat bij dit vervolgonderzoek eveneens wordt gekeken naar beleidsalternatieven met een vergelijkbare impact en (mogelijk minder) complexiteit, in het bijzonder een verregaande doorontwikkeling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Daarom wil het kabinet starten met een specifiek onderzoek naar een circulaire hefboom voor de productgroepen textiel en bouwmaterialen (deuren, ramen, kozijnen en isolatiematerialen). Dit zijn ook sectoren die als relatief kansrijk uit de eerste verkenning kwamen. We betrekken deze sectoren bij het onderzoek. Hierbij zal ook bestudeerd worden wat de gewenste grondslag is voor het heffingsgedeelte.
Bij dit onderzoek wordt ook gekeken naar mogelijke gelijkwaardige beleidsalternatieven. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is het kabinet voornemens om in het voorjaar van 2027 een besluit te nemen over de circulaire hefboom of een beleidsalternatief met een vergelijkbare impact voor de productgroepen textiel en bouwmaterialen. Ook zal op basis van deze resultaten

[2] Plasticrecyclaat en biogebaseerd plastic

bekeken worden of en wanneer een vervolgstudie voor de overige productengroepen gewenst is.

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S. van Veldhoven-van der Meer

Bijlage 1 - Kort overzicht verschillende fondsvormingsmogelijkheden

Begrotingsfonds: een begrotingsfonds op grond van artikel 2.11 van de comptabiliteitswet 2016 werkt in beginselnet zoals andere posten op de Rijksbegroting. De uitgaven en ontvangsten worden zo realistisch mogelijk ingeschat en tellen net zoals andere onderdelen van de Rijksbegroting mee in de totaal geraamde in- en uitgaven van de Rijksoverheid in een begrotingsjaar. Het belangrijkste verschil met een departementale begroting is dat er een instellingswet nodig is voor de oprichting van zo'n fonds en dat over- en onderbesteding wordt meegenomen naar het volgende begrotingsjaar. Voorbeelden van begrotingsfondsen zijn het Mobiliteitsfonds, het Klimaatfonds, het Deltafonds en het Defensiematerieelbegrotingsfonds. Sommige begrotingsfondsen zijn zogeheten verdeelfondsen, en ooit opgericht om algemene middelen aan andere onderdelen van de overheid te verdelen. Voorbeelden hiervan zijn het Provinciefonds, het Gemeentefonds en het BES-fonds.

Revolverend fonds: een revolverend fonds wordt, na een eerste storting, gevuld door inkomsten die voortkomen uit eerder gedane uitgaven, bijvoorbeeld terugbetaling van leningen die het fonds eerder heeft uitgegeven. Voor het instellen van een revolverend fonds is geen instellingswet nodig. Revolverende fondsen kunnen op de Rijksbegroting worden beheerd, waarbij de in- en uitgaven via het budgetrecht aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Een voorbeeld van zo'n fonds is het Dutch Good Growth Fund. Daarnaast zijn er revolverende fondsen die zich buiten de Rijksbegroting bevinden na een initiële storting via de Rijksbegroting, zoals het Toekomstfonds.

Regulier budget: Een regulier budget op de Rijksbegroting kan ook gewoon een fonds heten. Hoe het zich dan in de praktijk gedraagt is afhankelijk van de vormgeving. Het kan gewoon een regulier onderdeel zijn van de Rijksbegroting dat zich gedraagt als alle andere posten op die begroting. In dat geval is de keuze voor het woord fonds puur semantisch en zijn er geen gevolgen voor de begrotingssystematiek. In sommige gevallen is er echter sprake van 100%-eindejaarsmarge, waardoor een regulier budget zich in de praktijk gedraagt als middelen op een begrotingsfonds.[3] Dit is echter niet de standaard en vergt eveneens een kabinetsbesluit.

[3] Voor sommige uitgaven is het lastig te voorspellen hoe hoog ze zijn of in welk jaar ze vallen. Om deze onzekerheden te kunnen opvangen kennen de begrotingsregels mogelijkheden om geld te behouden voor toekomstige uitgaven, waaronder eindejaarsmarges. De eindejaarsmarge is een mogelijkheid voor ministeries om met gelden tussen jaren te schuiven. De eindejaarsmarge is bedoeld om ondoelmatige besteding van middelen aan het einde van het jaar te voorkomen door de onbestede middelen naar het volgende jaar door te schuiven.