



Nationaal Programma Circulaire Economie 2025



Voorwoord

Kijken door een economische bril

Als ik naar de toekomst van de Nederlandse economie kijk, dan zullen we het moeten hebben van schoner, slimmer en efficiënter. Wij zijn geen lagelonenland, geen land van massaproductie, en we hebben ook geen schatten aan grondstoffen in onze bodem. We zijn wel vindingrijk, kennisgericht, en efficiënt. We zijn goed in recycling, in hergebruik en in het maken van nieuwe producten van reststoffen. Dat zie ik regelmatig in de praktijk, bij bezoeken aan bedrijven.

Die eigenschappen worden steeds belangrijker. De Nederlandse economie opereert in een geopolitieke krachtenveld dat razendsnel verandert. Kritieke grondstoffen zijn cruciaal voor onze economie en veiligheid. Ons land is voor het grootste deel van die grondstoffen afhankelijk van landen buiten Europa. Dat is zorgelijk.

Daarom vind ik de circulaire economie in economisch en geopolitiek opzicht een keiharde noodzaak. Door meer in te zetten op innovatief en schoon, en zuiniger om te gaan met grondstoffen, versterken we onze concurrentiepositie en maken we ons minder afhankelijk van andere landen.

Zeg ik daarmee dat het ecologisch belang niet meer telt? Dat de circulaire economie niet van belang is voor een schoner milieu, voor biodiversiteit en klimaatverandering? Nee, dat blijft staan, maar er komt wel iets bij. We zullen niet alleen met ecologische maar ook met een economische bril naar de circulaire economie moeten kijken om daadwerkelijk de kansen te pakken.

Wat we moeten doen wordt steeds duidelijker, het hoe kunnen we alleen bepalen met ondernemers en sectoren zelf. Zij weten vanuit de praktijk het beste wat er nodig is om markt te creëren, om op te schalen en om een gezonde boterham te verdienen. Daar ga ik me dan ook met alle betrokken partijen de komende tijd keihard voor inzetten. Op nationaal, maar ook op internationaal niveau, want een gelijk Europees speelveld is hierbij wel een absolute voorwaarde.

Daar horen ook realistische haalbare doelstellingen bij. Na drie jaar Nationaal Programma Circulaire Economie weten we beter wat wel en wat niet werkt. Dat heeft geleid tot bijgestelde doelen en methoden. Ik ben heel blij dat deze eerste actualisatie van het nationaal programma er nu ligt. Met een nieuwe blik, nieuwe doelen en nieuwe ambities gaan we aan de slag om te bouwen aan de toekomst van de Nederlandse economie. Ik kijk ernaar uit!



Thierry Aartsen
Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu

Inhoud

Samenvatting	4
---------------------	----------

Deel A: Hoofdpijnen en uitgangspunten	6
--	----------

1 De noodzaak van een circulaire economie	6
--	----------

1.1 De noodzaak van een circulaire economie	7
1.2 De actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie	10
1.3 Totstandkoming en status	11
1.4 Leeswijzer	11

2 Hoofdpijnen van het geactualiseerde NPCE	12
---	-----------

2.2 Uitgangspunten in de actualisatie	14
---------------------------------------	----

3 Concrete doelen, nieuwe samenwerking	16
---	-----------

3.1 Concrete nationale doelen	17
3.2 De sturing versterken met een nieuwe governance	22

4 Strategie voor een internationale circulaire economie	25
--	-----------

5 Uitgelicht: impactvolle instrumenten	28
---	-----------

5.1 Circulair Materialenplan	29
5.2 Circulaire Economie-wet	30
5.3 Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid	30
5.4 Marktprikkels	31

6 Samenhang met andere opgaven en programma's	34
--	-----------

7 Financiën: budgetten van het Rijk	40
--	-----------

Deel B: Voortgang en aanvullende maatregelen	42
---	-----------

1 Algemene maatregelen voor een circulaire economie	44
--	-----------

2 Maatregelen voor specifieke productketens	45
--	-----------

2.1 Elektrische en elektronische apparaten	46
2.2 Meubels	47
2.3 Textiel	47
2.4 Verpakkingen	49
2.5 Wegwerpproducten	50
2.6 Plastic in de bouw	52
2.7 Land- en tuinbouwplastic	53
2.8 Woningen	55
2.9 Kantoren	55
2.10 Viaducten, bruggen en wegverhardingen	56
2.11 Machines en werktuigen	57
2.12 Windparken op zee en land	57
2.13 Zon-PV-systemen	58
2.14 Klimaatinstallaties	58

3 Overige ketens	59
-------------------------	-----------

3.1 Scheiding en recycling van afval en grondstoffen	59
3.2 Mobiliteit, voertuigen en vaartuigen	59
3.3 Circulaire kansen voor de zorg	61
3.4 Verduurzaming in de Uitvoeringsagenda Duurzaamheid Defensie	61

4 Ondersteunend beleid	62
-------------------------------	-----------

4.1 Kennis en innovatie	62
4.2 Circulair gedrag binnen een innovatieve markt	62
4.3 Het Versnellingshuis Nederland Circulair!	62
4.4 Onderwijs	63
4.5 Digitalisering	64



Samenvatting

Het geopolitieke krachtenveld verandert razendsnel. Grondstoffen worden schaarser en het concurrentievermogen van de Nederlandse en Europese industrie staat onder druk. Beschikking hebben over grondstoffen is cruciaal. De concurrentiekracht van Nederland of Europa moet daarop gebaseerd zijn en niet op goedkope arbeid of het delven van primaire grondstoffen. In deze context is ons perspectief een competitieve, innovatieve, circulaire economie. In zo'n economie behouden we meer dan ooit onze welvaart, welzijn en economische groei. We maken deze minder afhankelijk van primaire grondstoffen uit landen buiten Europa. Dit zorgt voor strategische onafhankelijkheid, innovatie, volop ondernemerskansen, kostenbesparingen, vakmanschap en duurzame welvaart voor Nederland. Dit past bij Nederland als innovatief en kennisintensief handelsland.

Actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie

In 2023 heeft Nederland het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) uitgebracht, om de transitie naar de circulaire economie te versnellen met een groot aantal maatregelen. Voor u ligt de eerste actualisatie van dit programma. De uitgangspunten van deze actualisatie zijn:

Samen werken aan een toekomstbestendig 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 daarom de basis. Ondernemers worden mede-eigenaar van de doelstellingen en beslissen mee over de manier waarop we doelen realiseren.
- ▶ We gaan hierover in gesprek met het bedrijfsleven en andere belanghebbenden 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 en een gelijk speelveld voor bedrijven. Ook voorkomt het 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 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 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. 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, ook als de oplossing nog niet volledig circulair is of perfect. Beleidskeuzes moeten ruimte laten voor stap-voor-stap verbeteringen, waarbij het einddoel voor ogen wordt gehouden en lock-ins worden voorkomen.
- ▶ We maken het voor consumenten gemakkelijk de juiste keuzes te maken. Niet door ze te overtuigen van het nut, maar door het simpelweg de beste en logische optie voor hen te laten zijn.

Met de ervaringen van de afgelopen jaren is het nu mogelijk de doelen concreter te maken en maatregelen waar nodig aan te scherpen. Daarmee werken we nog effectiever toe naar een circulaire economie. We zetten hiermee de koers door.

Nieuwe doelen

Sinds 2016 is het doel voor een circulaire economie als volgt geformuleerd: Nederland is in 2050 volledig circulair en in 2030 is het gebruik van primaire abiotisch grondstoffen met 50% afgenomen. De inzet op halvering van het grondstoffengebruik heeft motiverend gewerkt. Met de ervaringen van de afgelopen jaren is het nu mogelijk het doel concreter te richten op de gewenste effecten. Voor de korte termijn zijn drie nieuwe doelen geformuleerd, gericht op het behouden van grondstoffen in de economie, het vervangen van grondstoffen door biograndstoffen en secundaire grondstoffen en het besparen van grondstoffen. Deze doelen voor 2035 vervangen de huidige doelstelling voor halvering van het grondstoffengebruik in 2030. De doelen voor 2035 zijn vertaald in tussendoelen voor 2030.

De kracht van een circulaire economie

De kracht van de circulaire economie is haar bijdrage aan grote maatschappelijke opgaven: in de eerste plaats aan een grotere leveringszekerheid van grondstoffen en een schoner milieu en leefomgeving. Een circulaire economie zorgt voor een toekomstbestendig verdienvermogen en draagt bij aan het tegengaan van klimaatverandering en herstel van biodiversiteit.

We zien steeds meer voorbeelden in de praktijk. Van mensen, maatschappelijke organisaties en bedrijven die circulaire oplossingen toepassen en daar de voordelen van ervaren. Deze ervaringen laten zien dat circulair werken niet iets van de verre toekomst is, maar nu al bijdraagt aan een economie die beter werkt voor velen. Lees over een aantal van die voorbeelden in het [e-magazine NPCE](#).



Deel A | Hoofdlijnen en uitgangspunten

1 De noodzaak van een circulaire economie



1.1 De noodzaak van een circulaire economie

Het geopolitieke krachtenveld verandert razendsnel. Grondstoffen worden schaarser en het concurrentievermogen van de Nederlandse en Europese industrie staat onder druk. Het spreekt vanzelf dat de beschikking hebben over grondstoffen cruciaal is. De concurrentiekracht van Nederland of Europa zal daarop gebaseerd moeten zijn en niet op goedkope arbeid of het delven van primaire grondstoffen.

In deze context is het logisch dat ons perspectief een competitieve, innovatieve, circulaire economie is. In zo'n economie behouden we onze welvaart, welzijn en economische groei. We maken deze minder afhankelijk van grondstoffen uit landen buiten Europa. Dit zorgt voor strategische onafhankelijkheid, innovatie, volop ondernemerskansen, kostenbesparingen, vakmanschap en duurzame welvaart voor Nederland. Dit past bij Nederland als innovatief en kennisintensief handelsland.

Kortom, de kracht van de circulaire economie is haar bijdrage aan grote maatschappelijke opgaven. Een circulaire economie zorgt voor een grotere leveringszekerheid van grondstoffen, een toekomstbestendig verdienvermogen en draagt bij aan een schoner milieu en een schonere leefomgeving, het tegengaan van klimaatverandering en herstel van biodiversiteit.

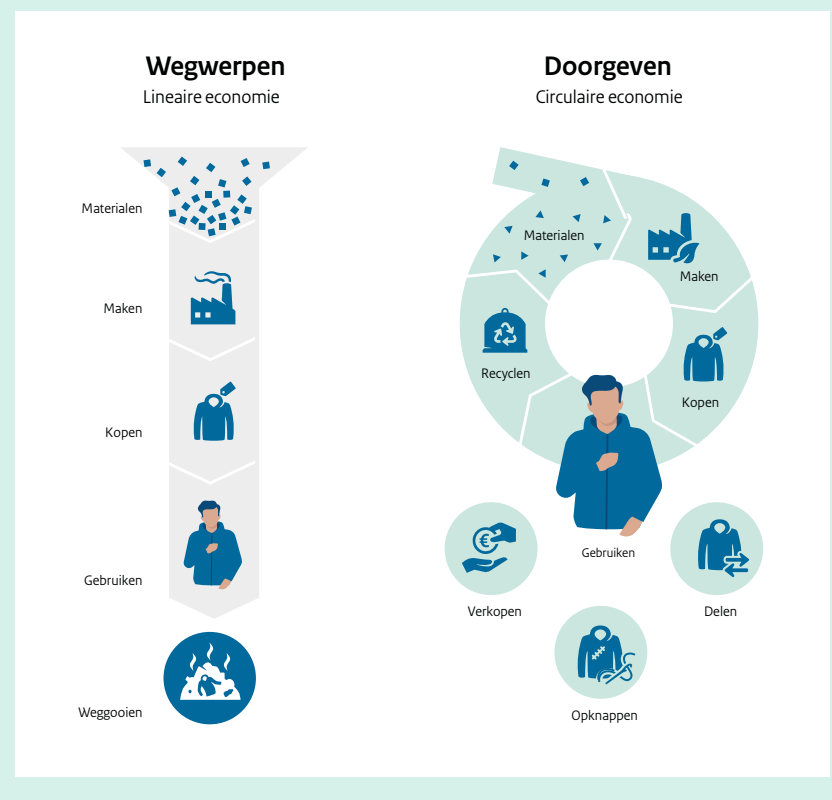
Grondstofstromen en productketens gaan over landsgrenzen heen. Internationale samenwerking is daarom een sleutel voor een circulair Nederland in 2050. Circulair ondernemen biedt voor Nederlandse bedrijven betere kansen op de wereldmarkt. We willen ons welvaarts- en welzijnsniveau behouden zonder de aarde uit te putten. Volgens het International Resource Panel¹ is het voor economische groei niet nodig om steeds meer grondstoffen te gebruiken. We moeten dus slimme manieren vinden om met gebruik van minder of andere grondstoffen te produceren en consumeren. Bijvoorbeeld door efficiëntieverbeteringen, technologische innovaties en veranderingen in consumptiepatronen. Daarbij is het de rol van overheden om negatieve externe effecten door economische activiteit zo veel mogelijk te voorkomen. Dat verhoogt de welvaart en verbetert de businesscase voor bedrijven met een toekomstbestendig businessmodel.

¹ [Global Resources Outlook 2024 | Resource Panel](#)

Wat is een circulaire economie?

In een circulaire economie gaan we slim en zuinig met producten en grondstoffen om. We gebruiken producten steeds opnieuw. Als ze kapot zijn, repareren we ze. En als dat niet meer kan, maken we nieuwe producten van de materialen waar ze uit bestaan. Door processen op deze manier in te richten, blijven welvaart en werk gelegenheid behouden. In een circulaire economie bereiken we dezelfde economische resultaten en welvaart met veel minder verspilling, milieuschade en afval.

Figuur 1: Van een lineaire economie naar een circulaire economie



Het PBL heeft recent berekend dat de kosten van milieuvuiling in Nederland €46 miljard per jaar bedragen, ofwel 4,6% van het bruto binnenlands product (bbp)².

Voor **ondernemers** is circulair ondernemen een strategische kans: minder afhankelijk zijn van schaarse grondstoffen betekent meer controle over je (milieuschade)kosten en leveringszekerheid. De weg naar circulair ondernemen is niet altijd makkelijk: verandering schuurt, kost soms iets en vraagt doorzettingsvermogen – zeker voor koplopers. Eén ding is cruciaal: er moet een verdienmodel achter zitten dat werkt, anders blijft opschaling uit. Als dat lukt, opent circulair ondernemen de deur naar vakmanschap, hogere klantwaarde en een aantrekkelijk werkgeversmerk. Jong talent kiest steeds vaker voor betekenisvolle bedrijven. Circulair ondernemen is dus niet alleen een verstandige keuze, het is de slimste zet die je kunt doen in een onvoorspelbare wereld.

Voor **burgers** kunnen circulaire producten kosten besparen, gemak opleveren doordat vervanging minder nodig is en nieuwe vormen van collectieve initiatieven stimuleren. Voorbeelden van circulaire keuzes zijn efficiënter kopen, producten delen, langer gebruiken en repareren – zo wordt meer waarde uit grondstoffen gehaald en neemt verspilling af. Het is van belang dat deze keuzes gemakkelijk worden, én dat circulaire producten voor iedereen bereikbaar en betaalbaar zijn.

Voor een toekomstbestendige en weerbare economie is een gezonde leefomgeving noodzakelijk. Een belangrijk argument om in te zetten op circulariteit binnen economische processen is de impact van het milieu op de economische processen. De economie is in essentie volledig afhankelijk van natuurlijke systemen en hulpbronnen. Als grondstoffen uitgeput of te duur worden door schaarste of kwaliteitsverlies kan productie stilvallen of extreem kostbaar worden. Daarnaast leveren ecosystemen diensten waar de economie kosteloos gebruik van maakt en de mens afhankelijk van is. Denk aan bestuiving van gewassen, klimaatregulatie en schoon water. Ook gebruiken mensen natuur zoals bossen en meren om in te recreëren. Als deze ecosystemen verstoord raken door bijvoorbeeld vervuiling of uitputting moet dit kunstmatig tegen hoge kosten vervangen worden. Dit is vaak onmogelijk.

De kracht van de circulaire economie blijkt uit wat ondernemers, maatschappelijke organisaties, gezinnen en gemeenten nu al in de praktijk laten zien. Ondernemers vergroten hun markt door producten te verhuren en nieuwe klanten aan zich te binden. Maatschappelijke organisaties kunnen bruggen slaan tussen partijen en draagvlak creëren. Gezinnen besparen geld en vergroten hun gemak door spullen slimmer te gebruiken. Gemeenten zien dat circulaire hubs niet alleen milieuwinst, maar ook bedrijvigheid opleveren. Dit zijn geen uitzonderingen, maar voorbeelden van hoe de circulaire economie nieuwe kansen creëert en onze welvaart versterkt.



Gemeente Hilversum helpt huishoudens met energiearmoede met gratis gordijnen. Van restpartijen stof maakt een lokaal naaiatelier de gordijnen op maat. Het Circulaire Gordijnenproject verspreidt zich inmiddels als een olievlek over de regio en de rest van Nederland. ➔ Lees meer in het [e-zine](#).

² PBL: [Actualisering monetaire milieuschade](#) (2025)

Met het Nationale Programma Circulaire Economie werken we via vier strategieën aan een circulaire economie:

- **Hoogwaardige verwerking** van afval tot hoogwaardige grondstoffen die opnieuw ingezet kunnen worden
- **Substitutie** van eindige/schaarse grondstoffen door secundaire grondstoffen, duurzame biograndstoffen en minder schaarse grondstoffen met minder milieudruk
- **Levensduurverlenging** van producten
- **Efficiënter grondstoffengebruik** voor producten en economische activiteiten

► Hoogwaardige verwerking

De grondstoffen en materialen uit afval recyclen en verwerken tot hoogwaardige grondstoffen die opnieuw ingezet kunnen worden.

Voorbeelden:

- Oude plastic PET-flesjes verwerken in nieuwe (PET-)flesjes.
- Beton vermalen tot betongranulaat en weer inzetten in nieuwe bouwproducten.
- GFT- en groenafval omzetten tot compost.

Bij hoogwaardige verwerking wordt gestreefd naar het sluiten van kringlopen met zo min mogelijk kwaliteitsverlies en het minimaliseren van afvalverbranding en storting van recyclebaar afval.

► Substitutie

Eindige grondstoffen worden vervangen door secundaire grondstoffen, duurzame grondstoffen of door meer algemeen beschikbare grondstoffen met minder milieudruk.

Voorbeelden:

- Vervangen van fossiel isolatiemateriaal voor gebouwen door isolatiemateriaal van vlas of olifantsgras.
- Plastic verpakkingen gemaakt van secundaire grondstoffen.
- Producten uit de chemische industrie produceren met biograndstoffen.
- Kritieke metalen vervangen door andere materialen met vergelijkbare eigenschappen.

Bij substitutie wordt gestreefd naar een verschuiving van het gebruik van primaire, niet-hernieuwbare grondstoffen naar hernieuwbare en gerecyclede materialen. Hierbij kan geleerd worden van historische materiaalstromen die ook in de toekomst bruikbaar zijn.

► Levensduurverlenging

Dit houdt in dat we langer gebruik maken van wat we al hebben door bijvoorbeeld hergebruiken, repareren en opknappen.

Voorbeelden:

- Het kopen en verkopen van kleding en meubels via tweedehands winkels en platforms.
- Het weggeven van producten die je niet meer gebruikt aan een vriend of familielid.
- Reparateurs die apparatuur repareren als dienst.
- Bedrijven die materialen uit afgedankte apparaten halen en als bruikbare componenten gebruiken voor nieuwe productie.

► Efficiënter grondstoffengebruik

Deze strategie gaat over het efficiënt en innovatief omgaan met de grondstoffen die we gebruiken. Door bijvoorbeeld producten te delen met anderen of door minder grondstoffen te gebruiken in het productieproces.

Voorbeelden:

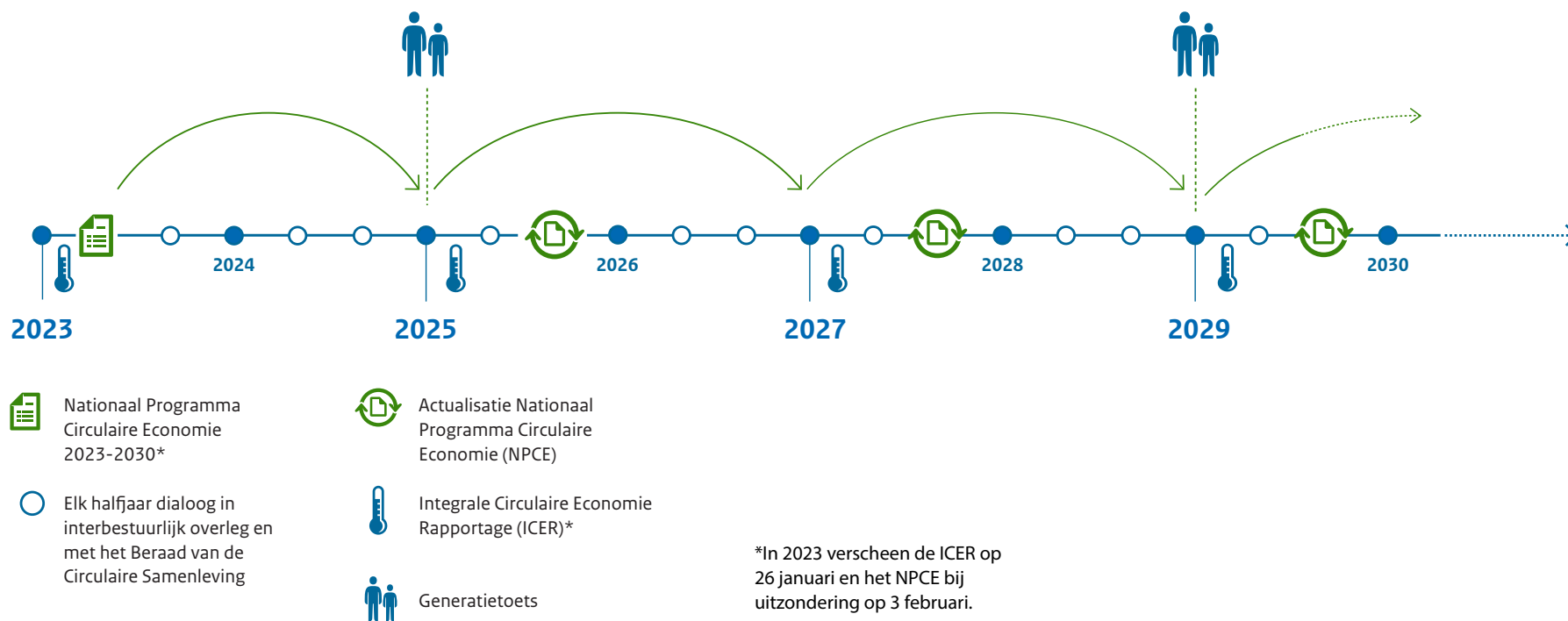
- Bij het concept 'product als dienst' betaal je niet voor het bezit van het product zelf, maar voor het gebruik ervan, zoals bij een fietsabonnement of een printerdienst waarbij onderhoud en vervanging inbegrepen zijn.
- Platform-gebaseerde bedrijven die spullen beschikbaar stellen die door meerdere mensen gebruikt kunnen worden, zoals deelauto's die je kunt gebruiken met een abonnement.
- Bedrijven die minder materiaal verspillen door grondstofefficiënte technieken te implementeren in het productieproces.
- Bedrijven die verpakkingen herzien om het materiaalgebruik te minimaliseren.

1.2 De actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie

In 2023 verscheen het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE 2023-2030). Het doel: in 2050 is Nederland volledig circulair. In het programma staan doelen om de transitie naar een circulaire economie te versnellen en een groot aantal maatregelen, veelal toegespitst op specifieke groepen van producten. De voortgang van de maatregelen is in beeld gebracht in een [online tool](#). De maatregelen uit NPCE worden grotendeels doorgezet, veel maatregelen zijn nog in de uitvoeringsfase, maar op diverse terreinen is actualisatie noodzakelijk.

Iedere twee jaar vindt een actualisatie van het programma plaats. Dit document is het resultaat van de eerste actualisatie. Inzichten, ervaringen en ontwikkelingen hebben hierin een vertaling gekregen in concretere (beleids)doelen, een versterkte governance structuur en deels aangescherpte maatregelen. In de komende jaren bouwen we verder aan de programmastructuur. Daarmee kunnen we op een effectieve manier de juiste instrumenten en maatregelen inzetten om de doelen te realiseren.

Figuur 2: Beleidscyclus Nationaal Programma Circulaire Economie



1.3 Totstandkoming en status

Het NPCE is met betrokkenheid van vele stakeholders tot stand gekomen. Er hebben verrijksessies plaatsgevonden met medeoverheden. Tien stakeholdersessies zijn gewijd aan concretere nationale doelen. Ook kon men meedenken over een verbeterd narratief over de circulaire economie en inhoudelijke dossiers. Bedrijven zijn via een webinar betrokken bij de totstandkoming van deze actualisatie. Daarnaast konden betrokkenen reageren op concepten.

Met bijdragen van (jongeren)organisaties is een generatietoets uitgevoerd op een set maatregelen voor levensduurverlenging van consumptiegoederen. De generatietoets is een instrument dat de verwachte effecten van overheidsbeleid op verschillende generaties, nu en in de toekomst, in kaart brengt. Deze toets vindt voortaan elke vier jaar plaats.



1.4 Leeswijzer

Het geactualiseerde NPCE bestaat uit drie onderdelen:

1) deel A, hoofdlijnen en uitgangspunten van de actualisatie, 2) deel B, voortgang van beleid en aanvullende maatregelen en 3) een E-magazine met voorbeelden van circulaire initiatieven en inspirerende initiatiefnemers.

Hoofdstuk 2 van deel A zoomt in op de conclusies van de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de uitgangspunten van deze actualisatie van het NPCE. Belangrijke vernieuwingen betreffen concretere doelen en effectievere governance; daar gaat hoofdstuk 3 op in. Hoofdstuk 4 belicht de circulaire economie in internationaal verband. Hoofdstuk 5 belicht de (door)ontwikkeling van een aantal impactvolle instrumenten. Hoofdstuk 6 gaat in op de samenhang tussen het NPCE en andere opgaven en programma's. Hoofdstuk 7 beschrijft tot slot de financieringsbronnen van de rijksoverheid voor de transitie naar de circulaire economie.

In deel B staan in hoofdstuk 1 algemene beleidsmaatregelen, die aanvullend zijn op de maatregelen die zijn opgenomen in het NPCE 2023. Hoofdstuk 2 bevat de terug- en vooruitblik op beleidsontwikkelingen voor specifieke productketens. Hoofdstuk 3 belicht een aantal overige ketens die inzetten op circulaire kansen. In hoofdstuk 4 is aandacht voor de voortgang op de maatregelen die ondersteunend zijn in de transitie.

Voor het inzicht in de voortgang van de bestaande maatregelen (NPCE 2023) is een tool beschikbaar. Het voornemen is deze uit te breiden met de aanvullende maatregelen uit deze actualisatie.

2 Hoofdpijnen van het geactualiseerde NPCE



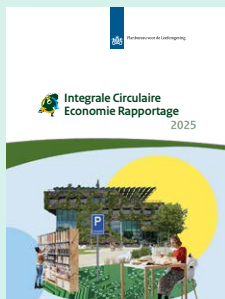
2.1 De Integrale Circulaire Economie Rapportage

De derde Integrale Circulaire Economie Rapportage (20 februari 2025) laat een aantal trends zien die opnieuw de noodzaak van een circulaire economie benadrukken en een extra aanmoediging zijn om het transitieproces te versnellen. Voor de leveringszekerheid van (kritieke) grondstoffen is het bovendien van belang om meer op eigen benen te staan.

Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) 2025

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt op verzoek van het kabinet en in samenwerking met kennisinstellingen elke twee jaar de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) op. De ICER beschrijft de voortgang van de transitie naar een circulaire economie en doet aanbevelingen voor het verstevigen van de beleidsinzet.

Het PBL stelt in de derde ICER vast 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. Sinds de start van het circulaire economie-beleid (2016) is wel een daling zichtbaar, maar de vraag is of deze doorzet. Het doel om in 2030 de helft minder mineralen, metalen en fossiele grondstoffen te gebruiken lijkt niet langer haalbaar.



In Nederland zijn de leveringsrisico's van de meeste (kritieke) grondstoffen de afgelopen tien jaar toegenomen, ziet het PBL. Kritieke grondstoffen, zoals gedefinieerd door de Europese Commissie, zijn natuurlijke metalen en mineralen die belangrijk zijn voor onze economie en waarvoor een toeleveringsrisico bestaat. De Europese Commissie heeft op dit moment 34 metalen en mineralen aangemerkt als kritieke grondstoffen.

Nederland is steeds kwetsbaarder vanwege de sterke afhankelijkheid van geïmporteerde grondstoffen en de impact van geopolitieke ontwikkelingen. Hierdoor wordt de transitie naar een circulaire economie urgenter. Daarbij heeft de manier waarop we wereldwijd met grondstoffen omgaan - van winning tot productie - aanzienlijke gevolgen voor het milieu en daarmee voor de gezondheid van mensen, dieren en planten.

Nu versneld inzetten op een circulaire economie biedt volgens het PBL veel kansen. Zo heeft de Nederlandse economie er baat bij als succesvolle bedrijven hun kennis en ervaring met circulariteit verder kunnen ontwikkelen en op termijn ook kunnen exporteren. Door circulaire principes te combineren met bijvoorbeeld de energietransitie en de woningbouw ontstaan kansen voor materiaalbesparing en vermindering van ongewenste milieueffecten. Denk bijvoorbeeld aan hergebruik van kritieke grondstoffen in technologieën voor hernieuwbare energie en aan het splitsen en 'optoppen' van bestaande woningen als materiaalzuinig alternatief voor nieuwbouw.

Het PBL adviseert in de ICER om meer normerend en beprijzend beleid te ontwikkelen. Volgens het PBL is dit cruciaal om circulair produceren en consumeren de norm te maken en zo de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Het PBL doet de volgende vier aanbevelingen:

1. **Blijf inzetten op ambitieus Europees circulair economiebeleid om een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren.** Dit geldt met name voor nieuw beleid in het EU Circular Economy Action Plan, de uitwerking van het Right to Repair en de uitwerking van wetgeving voor producten binnen de Ecodesign-verordening.
2. **Benut bestaande nationale instrumenten beter,** zoals Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) en circulaire inkoop door overheden. Stel bijvoorbeeld dynamische (en steeds strenger wordende) eisen die verder gaan dan inzameling en recycling.
3. **Zet in op de uitwerking van beleidsinstrumenten met grote potentiële milieueffecten.** Denk hierbij aan een Europese heffing op primaire fossiele grondstoffen voor plastics en meer circulair aanbesteden bij grond-, weg- en waterbouw.
4. **Versterk het bestaande sturingsmodel voor een circulaire economie** door duidelijke, bindende afspraken te maken tussen ministeries, decentrale overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties over rollen, verantwoordelijkheden en het behalen van doelen.

De derde Integrale Circulaire Economie Rapportage heeft richting gegeven aan de accenten voor deze actualisatie van het NPCE. Met alle aanbevelingen worden stappen gemaakt of aangekondigd. Tegelijkertijd bestaat het besef dat méér nodig is.

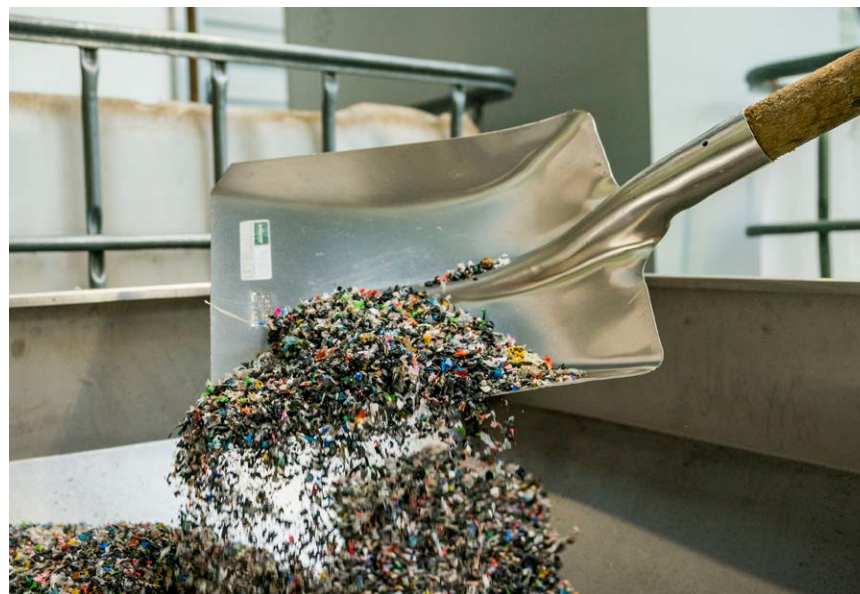
2.2 Uitgangspunten in de actualisatie

Sinds het verschijnen van het eerste NPCE in februari 2023 zijn verschillende onderzoeken en verkenningen uitgevoerd en werken overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers in het hele land aan circulaire activiteiten. De invoering van statiegeld op plastic flessen en op blikjes is succesvol gebleken, er starten steeds meer UPV's (Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid) voor productgroepen, de nieuwe Europese Verpakkingenverordening is aangenomen en we zien steeds meer innovatieve circulaire bedrijvigheid ontstaan.

Toch gaat het transitieproces nog niet snel genoeg (zie 2.1). 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 produceren en consumeren. We moeten grootschalige circulaire businessmodellen (op EU-niveau) mogelijk en concurrerend maken.

Het is een grote uitdaging om de ambities voor een circulaire economie met de beperkte beschikbare middelen te realiseren. Er is een gat 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. Terwijl het circulair maken van Nederland een economische *no brainer* is. Een circulaire economie is als twee stromingen die bij elkaar komen: een toekomstbestendige economie en de bescherming van de ecologie. Van welke stroming je ook komt, met een circulaire economie valt terrein te winnen.

Circulair ondernemen is de motor voor economische groei, banen, innovatie en strategische autonomie omdat grondstoffen steeds minder beschikbaar zijn. Een circulaire economie zorgt voor klimaatwinst, winst voor biodiversiteit, een schoner milieu en een gezondere leefomgeving. Om als land weerbaar te zijn, de welvaart te laten groeien en naar een mooier en schoner Nederland te gaan, stappen we dus over op een circulaire economie.



In 2050 moet de economie volledig circulair zijn. De concrete nieuwe tussendoelen staan in hoofdstuk 3. De urgentie om deze doelen te realiseren neemt toe door de geopolitieke situatie en leveringonzekerheid en negatieve effecten op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit. Tegelijkertijd zijn de beschikbare middelen schaars. Dit NPCE is het resultaat van een zoektocht naar impactvol, haalbaar en gedragen beleid voor een circulaire economie binnen de beschikbare middelen. We hanteren hierbij de volgende uitgangspunten:

Samen werken aan een toekomstbestendig 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 daarom 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 belanghebbenden 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. 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, ook als de oplossing nog niet volledig circulair is of perfect. Beleidskeuzes moeten ruimte laten voor stap-voor-stap verbeteringen, waarbij het einddoel voor ogen wordt gehouden en lock-ins worden voorkomen.
- We maken het voor consumenten gemakkelijk 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.

Met dit geactualiseerde NPCE zetten we weer een stap op weg naar de circulaire economie, maar met de uitvoering van dit programma komen de doelen nog niet binnen bereik. De komende jaren gaan we op zoek naar aanvullende mogelijkheden.



Met een multidisciplinair team werd het CircuLaw platform ontwikkeld, om bestaande wetgeving te ontsluiten. Daarmee kunnen overheden op consistente wijze circulariteit verankeren in beleid, vergunningen en aanbestedingen.

➤ Lees het [interview](#) met Arjan Hassing, mede-oprichter van CircuLaw.

3 Concrete doelen, nieuwe samenwerking



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. Ook het PBL noemt de verbetering van het sturingsmodel als aanbeveling in de ICER. Dit geactualiseerde NPCE geeft hier invulling aan.

3.1 Concrete nationale doelen

In het NPCE van 2023 zijn de doelen voor een circulaire economie overgenomen uit het Rijksbrede programma Nederland Circulair in 2050 uit 2016: Nederland is in 2050 volledig circulair en in 2030 is het gebruik van primaire abiotische³ grondstoffen met 50% afgenomen. Sinds het NPCE 2023 omvat de ambitie expliciet dat de milieueffecten van grondstoffengebruik zich binnen de planetaire grenzen moeten bevinden.

De richtinggevende halveringsdoelstelling voor 2030 heeft mobiliserend en motiverend gewerkt, zowel binnen Nederland als internationaal. Tegelijkertijd hebben we geleerd dat enkel sturen op reductie van grondstoffen geen garanties geeft voor kleinere leveringsrisico's, verminderde afhankelijkheid van andere landen en een lagere milieudruk. Het PBL stelt dat het circulaire-economiebeleid niet met één enkel doel kan worden gestuurd, omdat grondstoffen door verschillende fasen gaan (winning, verwerking, gebruik, afval) die elk een eigen circulaire strategie vereisen. Eén doel alleen is onvoldoende en kan ongewenste effecten veroorzaken; alleen een geïntegreerde aanpak verbetert leveringszekerheid en vermindert milieubelasting effectief.

Een transitie is per definitie 'lerend werken': inzichten opdoen en daarmee bijsturen. Met de ervaring van de afgelopen tien jaar kunnen we de transitie naar een circulaire economie nu een slimmer vervolg geven. Dat doen we onder meer door drie concretere nationale doelen voor de circulaire economie die gericht zijn op grondstoffen en ook effect hebben op leveringszekerheid en de reductie van CO₂-uitstoot, land- en watergebruik. Deze doelen, die gericht zijn op 2035, vervangen de richtinggevende halveringsdoelstelling voor 2030 en bieden we bedrijven en medeoverheden meer

perspectief en handvatten. De drie doelen zijn onderling afhankelijk en versterken elkaar. We behouden grondstoffen in de economie door afval te verminderen en te zorgen voor hoogwaardige recycling. Hiermee versterken we waar we goed in zijn.

Tegelijkertijd werken we aan het vergroten van het aandeel biograndstoffen en secundaire grondstoffen in het totale grondstoffengebruik: door recycling ontstaat immers nieuw aanbod van materialen dat fossiele of primaire grondstoffen kan vervangen. Om uiteindelijk de leveringszekerheid te waarborgen en binnen de draagkracht van de aarde te blijven moeten we besparen op het gebruik van grondstoffen en deze efficiënt inzetten. Hiermee wordt ruimte gecreëerd voor circulaire businessmodellen.

Ons beleid richt zich op drie doelen. Hieronder worden ze op hoofdlijnen geïntroduceerd. In het volgende subhoofdstuk gaan we nader op deze doelen in.

1. Behouden van grondstoffen

Afval is de meest zichtbare uitdaging. Door verspilling te beperken en waardevolle materialen beter te benutten, vergroten we efficiëntie en verlagen we maatschappelijke kosten. Momenteel is de inzet van beleidsmaatregelen in het NPCE vooral gericht op het behouden van grondstoffen in de economie. Aan de achterkant van de keten is het eenvoudigst in te grijpen. Het succes van Nederland als één van de koplopers op het gebied van recycling laat dat zien.

2. Vervangen van grondstoffen

Door afvalstromen beter te benutten en duurzame biograndstoffen en secundaire grondstoffen in te zetten, versterken we onze onafhankelijkheid van primaire (abiotische) grondstoffen en maken we de economie veerkrachtiger. Daarbij draagt dit bij aan de verlaging van de milieudruk.

3. Besparen van grondstoffen

Het uiteindelijke doel is structureel grondstoffen besparen en deze efficiënt inzetten. Dit vraagt om innovaties in ontwerp, productie en consumptie, en levert op termijn de grootste winst op voor economie én milieu.

De doelen geven richting aan de inzet van beleidsinstrumenten, zoals wetgeving, communicatie, subsidies etc. Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de impactvolle instrumenten.

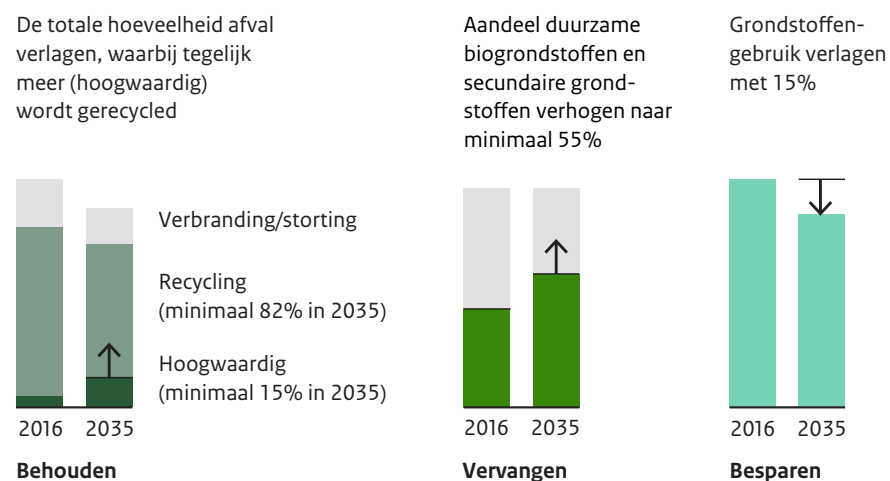
³ Grondstoffen gewonnen uit niet-levende bronnen (mineralen, metalen en fossiel).

Regelgevende instrumenten moeten bij voorkeur op Europees niveau worden ingevoerd om een gelijk speelveld te waarborgen voor bedrijven binnen de EU. Dit voorkomt marktverstoring en versterkt de concurrentiepositie van Nederlandse circulaire bedrijven. En daar waar nationale maatregelen worden getroffen is het van belang om deze zo goed mogelijk te laten aansluiten bij Europese wetgeving voor een gelijk speelveld.

Nieuwe doelen

De nieuwe doelen voor 2035 zijn gebaseerd op de vier circulariteitsstrategieën. De afbakening van de doelen is ten opzichte van het 2030 doel gewijzigd: we richten ons niet alleen op primaire abiotische grondstoffen, maar op alle grondstoffen (zowel biotisch, als abiotisch en zowel primair als secundair), waarbij fossiele en biotische energiedragers die verbrand worden zijn uitgesloten omdat deze al onderdeel zijn van het bestaande klimaatbeleid. Bij het volgen van de voortgang van de doelen houden we steeds de leveringsrisico's en de effecten op milieurisico's (CO₂-uitstoot, landgebruik, watergebruik) in beeld.

Figuur 3: Nieuwe nationale CE-doelen voor 2035*



* Het doel voor 'behouden' heeft betrekking op de hoeveelheid afval in Nederland in 2035 en welk aandeel daarvan (hoogwaardig) gerecycled wordt. Het doel voor 'vervangen' heeft betrekking op de samenstelling van de grondstoffen die we in Nederland 2035 gebruiken. En het doel voor 'besparen' gaat over het totale grondstoffengebruik in Nederland in 2035.

Aangezien de nieuwe doelen voor 2035 het huidige halveringsdoel voor 2030 vervangen, zijn deze vertaald in tussendoelen voor 2030. Door deze tussendoelen in beeld te brengen, behouden we de urgentie van acties op korte termijn. Bij de bepaling van de tussendoelen is er van een exponentiële ontwikkeling uitgegaan, waarbij de resultaten voornamelijk na 2030 zichtbaar zullen zijn. Toelichting op de totstandkoming van de (tussen)doelen, de keuzes en uitgangspunten is te vinden in het achterliggende [webdossier](#).

Doel voor het behouden van grondstoffen in de economie

In 2035 wordt minimaal 82% van het Nederlandse afval gerecycled en minimaal 15% wordt hoogwaardig gerecycled.

Met dit doel wordt gestreefd de hoeveelheid afval die verbrand/gestort wordt, te verlagen. Dit doen we door zo min mogelijk afval te produceren, bijvoorbeeld door circulair ontwerp, levensduurverlenging en hergebruik. Wanneer toch afval ontstaat, willen we dat recylen en niet verloren laten gaan door verbranden of storten. In een circulaire economie is recyclaat nodig ter vervanging van de primaire grondstoffen die nu ingezet worden. Daarvoor is een goede kwaliteit recyclaat nodig. Daarom is als onderdeel van het recycledoel ook een specifiek doel geformuleerd voor het hoogwaardig recylen van afval. De komende tijd gaan we onderzoeken hoe we het aandeel hoogwaardige recycling kunnen meten en monitoren. Daarnaast zullen we naast de percentages ook absolute getallen aan dit doel koppelen. Komend jaar zullen we deze getallen nader bestuderen en zo nodig verder inkaderen. Het is namelijk van belang om naast de percentages ook absolute getallen te hebben, zodat ook de gewenste daling van afval gestuurd en gemonitord kan worden.

Tussendoel 2030: In 2030 wordt minimaal 80% van het Nederlandse afval gerecycled en minimaal 11% wordt hoogwaardig gerecycled. Afvalproductie en afvalrecycling is in Nederland al jarenlang stabiel. Het aandeel dat we recylen is hoog in vergelijking met andere Europese landen. In 2016 bedroeg dit aandeel 78%. Het aandeel hoogwaardige recycling is (nog) niet meetbaar door ontbrekende kaders; experts schatten het aandeel nu op circa 5-10%.

Doel voor het vervangen van primaire en abiotische grondstoffen

Het aandeel duurzame biograndstoffen⁴ en secundaire grondstoffen binnen ons grondstoffengebruik is in 2035 minimaal 55%.

Met dit doel sturen we op het vervangen van primaire en abiotische grondstoffen door duurzame grondstoffen met zo min mogelijk milieu-impact. Het doel is gericht op vervanging door secundaire grondstoffen (zowel van biotische en abiotische aard) of primaire biograndstoffen, waarbij secundair de voorkeur heeft. Bij dit doel geldt de afbakening dat fossiele en biotische energiedragers uitgesloten zijn (uitgedrukt in DMI: Direct Material Input⁵).

De beschikbaarheid en toepassing van duurzame biograndstoffen brengt vraagstukken met zich mee. Zo zijn op dit moment biograndstoffen nodig om fossiele grondstoffen te vervangen voor duurzame energie. Daarom vraagt dit doel bij de doorvertaling naar de productgroepen extra aandacht. Het Duurzaamheidskader biograndstoffen is hierbij het uitgangspunt. Bij het vervangen van primaire grondstof door recycalaat of biograndstoffen vraagt de circulariteit van volgende levenscycli aandacht.

Tussendoel 2030: Het aandeel duurzame biograndstoffen en secundaire grondstoffen binnen ons totale grondstoffengebruik is in 2030 minimaal circa 50%. In 2016 bedroeg het aandeel biograndstoffen en secundaire grondstoffen 39%.

-
- 4 Biograndstoffen omvatten al het plantaardig of dierlijk materiaal, of materiaal van plantaardige of dierlijke herkomst. Biograndstoffen kunnen afkomstig zijn uit gewassen, bomen en planten, algen en dierlijke producten en afvalstromen.
- 5 De Direct Material Input (DMI) gaat over de hoeveelheid grondstoffen, materialen en producten die worden gewonnen in en geïmporteerd naar Nederland.

Doel voor het besparen van grondstoffen

In 2035 is ons grondstoffengebruik 15% lager dan in 2016

Dit doel is gerelateerd aan twee circulariteitsstrategieën, namelijk 'efficiënter grondstoffengebruik' en 'levensduurverlenging'. Door ook te sturen op levensduurverlenging, bijvoorbeeld met hergebruik (van producten en componenten), reparatie en opknappen van producten, zijn minder nieuwe producten nodig. De inzet is dat beide strategieën resulteren in minder materiaalgebruik, met behoud van welvaart, werkgelegenheid en economisch verdienvermogen.

Met dit doel sturen we op de reductie van ons totale grondstoffengebruik exclusief fossiele en biotische energiedragers die verbrand worden (uitgedrukt in DMI). Hierbij houden we steeds de leveringsrisico's en milieurisico's (CO₂-uitstoot, landgebruik, watergebruik) in beeld, net als het risico van verplaatsing van productie naar het buitenland. Zo leidt behalen van dit doel tot meer grondstoffen-onafhankelijkheid, minder grondstoffenwinning wereldwijd en een lagere milieu-impact (voetafdruk) van het (productie)proces.

Tussendoel 2030: Het grondstoffengebruik in 2030 is 6% lager dan in 2016.

Dashboard

In een dashboard laten we zien hoe de doelen ervoor staan. Het dashboard brengt ook andere indicatoren voor de circulaire economie in beeld, zoals de totale grondstoffen-voetafdruk (RMI: Raw Material Input en RMC: Raw Material Consumption) en de bereikte effecten. Het dashboard geeft inzicht in het verloop van de circulaire transitie en maakt het mogelijk goed te sturen.

Het dashboard zal in de toekomst uitgebreid worden. Omdat de Nederlandse economie internationaal concurrerend, veilig en gezond moet zijn, ontwikkelen we bijvoorbeeld economische indicatoren en een indicator voor vervuiling. Ook andere indicatoren of effecten die van belang blijken te zijn, kunnen we aan het dashboard toevoegen.

Afbakening en doorontwikkeling

In het ideale geval richten de doelen zich op de totale grondstoffenvoetafdruk (RMI). Daar zijn echter nog niet voldoende data voor. Daarom gelden de doelen 'Besparen grondstoffen' en 'Vervangen van grondstoffen' voor de grondstoffen die Nederland binnenkomen en de grondstoffen die op eigen grond gewonnen worden. Dit wordt aangeduid met DMI. Hierbij tellen alleen grondstoffen mee die daadwerkelijk in producten terechtkomen; grondstofstromen als ophoogzand, fossiele en biotische energiedragers voor verbranding, baggerspecie, verontreinigde grond, radioactief afval en meststoffen blijven buiten beschouwing. Het jaar 2016 is als basisjaar gekozen. In dit jaar is het Rijksbrede Programma Circulaire Economie gepubliceerd, dat het startpunt van het circulaire-economiebeleid vormde. Om het grondstofgebruik in 2016 te bepalen is een driejarig gemiddelde gebruikt (2015-2017) om schommelingen te beperken.

Met de nieuwe concretere nationale doelen en het dashboard zetten we een grote stap. Toch zijn er nog verdere verbeteringen nodig. Om die reden gaan we het volgende verkennen:

- een of meerdere economische indicator(en) voor het dashboard, zodat gemeten kan worden dat de doelen ook bijdragen aan een sterkere positie van het Nederlandse bedrijfsleven;
- een apart doel voor levensduur (is nu onderdeel van doel 'Besparen van grondstoffen');
- het uitsplitsen van doel 'Vervangen van grondstoffen' naar duurzame biograndstoffen en secundaire grondstoffen;
- hoe we het aandeel hoogwaardig gerecycled afval kunnen meten en monitoren;
- hoe we komend jaar ook absolute getallen kunnen koppelen aan het doel voor het behouden van grondstoffen in de economie, en hoe hoog deze moeten zijn;
- een indicator voor vervuiling om aan het dashboard toe te voegen;
- het in Europees verband concretiseren van 100% circulair in de context van de planetaire grenzen.

Gebruik van de doelen in het vervolgtraject

De nationale doelen gelden voor de hele economie van Nederland. Door op het niveau van de nationale doelen en die van de productgroepen de stand van de circulaire economie in beeld te brengen, wordt voor het Rijk inzichtelijk of en waar de landelijke transitie bijsturing vraagt. De doelen zijn richtinggevend voor het beleid voor circulaire economie en dienen als kompas voor maatregelen en instrumenten op landelijk niveau

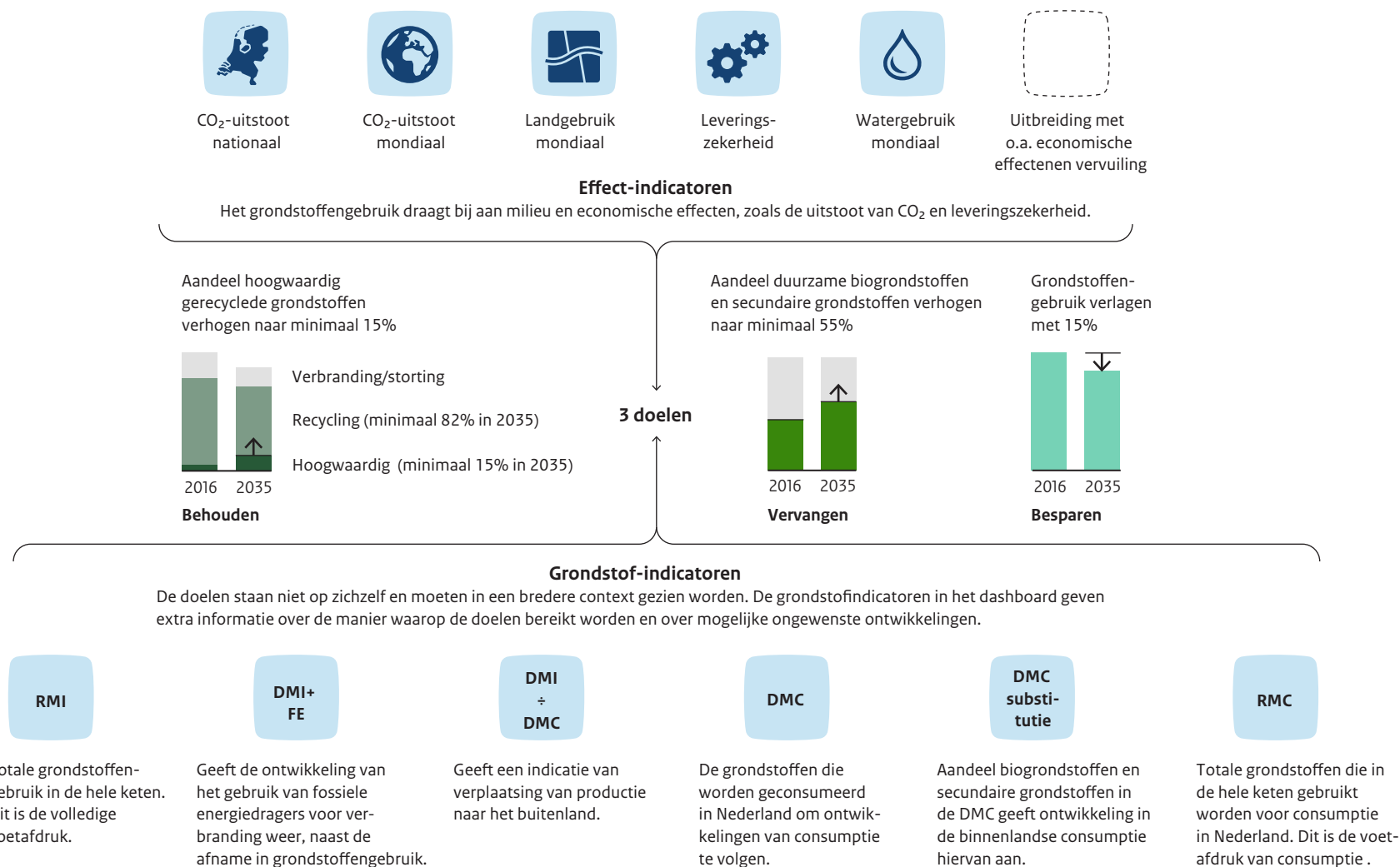


(generiek). Ook is een doorvertaling van de nationale doelen nodig naar sectoren en voor productgroepen.

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 (zie 3.2).

Bij het realiseren van deze doelen ligt de focus niet op percentages alleen. Belangrijker zijn de concrete effecten en de milieu-impact, zodat we gericht kunnen sturen. Het dashboard en de geformuleerde indicatoren helpen ons hierbij. Bij het werken aan de doelen willen we ook bijdragen aan een toekomstbestendige economie, inclusief het behoud van een sterke (internationale) concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.

Figuur 4: Dashboard doelen circulaire economie



3.2 De sturing versterken met een nieuwe governance

De governance is voor de volgende fase van de transitie naar een circulaire economie aangepast om een daadkrachtige aanpak te ondersteunen. Betrokkenheid van het bedrijfsleven, mede overheden en andere stakeholders is de basis. In de nieuwe governance ligt het zwaartepunt op ketentafels per productgroep. Deze vervangen de transitieteams voor bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en de maakindustrie. De basis voor deze ketentafels zijn de netwerken en de routekaarten die de transitieteams de afgelopen jaren hebben opgeleverd. Ook het bestuurlijk overleg krijgt een andere vorm, met een overleg van de betrokken bewindspersonen op nationaal niveau, een bestuurlijk overleg tussen Rijk en regio en een nieuw adviesorgaan: het Beraad van de Circulaire Samenleving. Het kabinet heeft daarnaast een Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie benoemd om de transitie naar een circulaire economie te versnellen.

Ketentafels per productgroep

In de nieuw te vormen circulaire ketentafels op productgroep niveau⁶ is de hele keten vertegenwoordigd: van grondstoffenleverancier en producent tot inzamelaar en recycler. Het startpunt is het gezamenlijke doel om de transitie te versnellen en het verdienvermogen op de lange termijn veilig te stellen. De nationale doelen geven hiervoor structuur. Met de relevante partijen om tafel wordt verder uitgewerkt welke stappen nodig zijn om een productgroep circulair en weerbaar te maken en af te spreken wie wat doet.

De ketentafels volgen qua afbakening zo veel mogelijk de bestaande productgroepen, die volgen uit de UPV's, Europese verordeningen en richtlijnen en beleidsprogramma's. Bestaande netwerken rond een productgroep kunnen hier (deels) in opgaan, om overlap te beperken. De functies die de transitieteams vervulden, worden belegd bij de ketentafels of de verantwoordelijke beleidsdirectie in een departement.

De invulling van de ketentafels verschilt, afhankelijk van de fase in de transitie waarin de productgroep zich bevindt. Bij productgroepen met vastgelegde (EU)-doelstellingen en geïmplementeerde wetgeving ligt de nadruk op het bereiken van die doelen. Voor nieuwe productgroepen, met beperkte wettelijke doelen en instrumentarium wordt gestructureerd verkend wat er moet gebeuren. Zo wordt er in de circulaire maakindustrie een set routekaarten ontwikkeld met betrokken bedrijven, overheden en kennisinstellingen. In de ketentafels kunnen ook de toezichthoudende instanties hun kennis en (praktijk)ervaring delen.

De circulaire ketentafels zijn de basisstructuur voor het gesprek met het bedrijfsleven. Dit is bewust ingericht op productgroep niveau vanwege de specifieke uitdagingen en partijen die aan tafel moeten zitten. In sommige gevallen kan er aanleiding zijn om het gesprek te faciliteren tussen vertegenwoordigers van samenhangende productgroepen. Hiervoor zijn in veel gevallen al bestaande structuren waarin het Rijk met 'sectoren' zoals bijvoorbeeld de Bouw of de Chemie overlegt, die hiervoor benut kunnen worden.

Projecten van specifieke ketens kunnen worden ondersteund en gefaciliteerd via wat we de 'uitvoeringsstructuur' noemen (zoals het Versnellingshuis, Kia-CE en Circonnect).

Ketenoverstijgende thematafels

Veel circulaire vraagstukken gaan specifiek over een bepaalde keten, maar er zijn ook thema's die bij meerdere ketens terugkomen. Denk bijvoorbeeld aan financieringsvraagstukken of benodigde ruimte. De dialoog met bedrijven en organisaties over dit soort overstijgende thema's kan plaatsvinden aan thematafels, in een vorm die past bij het onderwerp. Daarbij wordt onderzocht hoe aangesloten kan worden op bestaande structuren⁷ die een doorontwikkeling doormaken.

Sprintdossiers

Naast deze basisstructuur blijft er ruimte voor tijdelijke structuren. Dat biedt de flexibiliteit om specifieke doorbraken te forceren via de zogenaamde sprintdossiers. Sprintdossiers geven een impuls aan dossiers met een grote maatschappelijke opbrengst of grote urgentie; deze dossiers komen naar voren in gesprekken met

⁶ Zoals verpakkingen, batterijen, meubels, textiel, klimaatinstallaties etc.

⁷ Zoals de kopgroep circulair financieren, de kerngroep KIA CE of de structuren waarin in het kader van de krachtenbundeling gezamenlijk thema's als Ruimte en VTH worden opgepakt.

bedrijven en andere stakeholders. Een sprintdossier kan zowel een productketen of een ketenoverstijgend thema als hoofdonderwerp hebben. De samenstelling van het overleg over een sprintdossier wordt per geval vastgesteld.

Onderwerpen van tijdelijke structuren, zoals de circulaire plastic tafel, kunnen na afronding worden belegd bij de basisstructuur van circulaire ketentafels.

Bestuurlijk overleg en Beraad van de Circulaire Samenleving

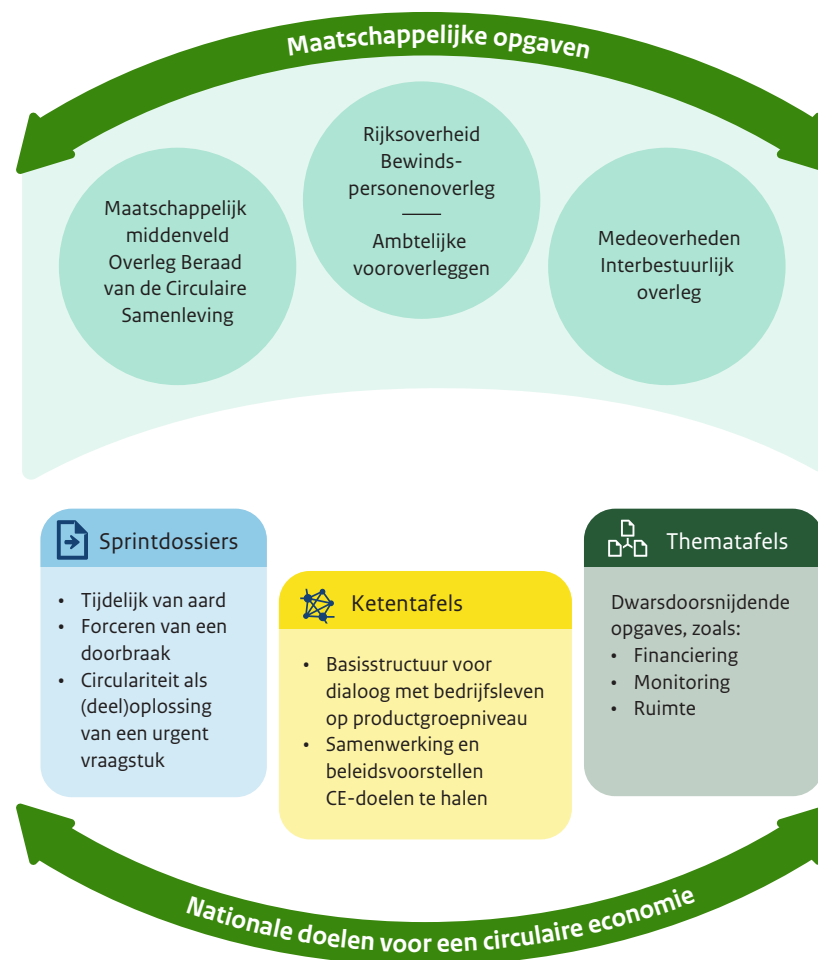
Het Bestuurlijk Overleg Circulaire Economie (BO CE) stopt in de huidige samenstelling. In plaats daarvan komen er drie nieuwe overlegorganen, met een scherper onderscheid tussen partijen met bestuurlijke verantwoordelijkheid (die gezamenlijk besluiten kunnen nemen) en maatschappelijke partijen die de kwaliteit van de besluiten verbeteren door hun denkbelden te laten horen.

Vraagstukken die voorheen op de agenda van het BO CE stonden, landen nu in een van de onderstaande structuren:

- Bewindspersonenoverleg: de verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen sturen in dit overleg in gezamenlijkheid, maar met hun eigen instrumentarium, op de nationale doelen en de maatregelen uit het NPCE. Een circulaire economie draagt tenslotte bij aan meerdere maatschappelijke opgaven.
- Bestuurlijk Overleg Overheden: bestuurders uit de verschillende overheden sturen in dit overleg op de afspraken uit de Overeenkomst Krachtenbundeling Rijk-Regio (zie verderop) en nemen besluiten over thema's waar meerdere bestuurslagen een verantwoordelijkheid voor hebben. Daarbij wordt verbinding gezocht met andere bestuurlijke overleggen, zoals het Bestuurlijk Overleg Economie, Regio en Ruimte.
- Beraad van de Circulaire Samenleving: dit nieuwe adviesorgaan van kennispartners en het maatschappelijk middenveld krijgt de taak te adviseren aan de overheid. Thema's zijn onder andere de voortgang van de transitie, kennis, maatschappelijk draagvlak, geluid van kopkopers en pioniers.

Aan de eerste twee tafels neemt de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat deel als coördinerend bewindspersoon voor circulaire economie. Het Beraad van de Circulaire Samenleving is een adviesorgaan dat adviseert aan het kabinet; het Rijk is daarin toegehoord.

Figuur 5: Vereenvoudigde weergave van de governancestructuur voor de uitvoering van het NPCE



Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie



Sinds 1 juli 2024 heeft Nederland een Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie (SRCE): Steven van Eijck. Binnen de kaders van het Nationaal Programma Circulaire Economie draagt hij bij aan het optimaal realiseren van een circulaire economie door op nationaal en Europees niveau als liaison te opereren tussen bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en rijksoverheid.

Hij brengt gevraagd en ongevraagd signalen en adviezen uit aan het kabinet (o.a. Plastictafel, Stikstofadvies) en brengt kansrijke initiatieven zoals [Repareersimpel.nl](#) verder. Naast deze algemene inzet ligt de focus van de SRCE bij de sprintdossiers en het Beraad van de Circulaire Samenleving.

De eerste maanden heeft de SRCE zo'n 150 gesprekken gevoerd om dossiers te identificeren waarbij zijn rol en inzet toegevoegde waarde kunnen hebben. Met een groot deel van deze dossiers is hij aan de slag, zoals circulaire zorg, biobased bouwen, het reparatiedossier, het mobiliseren van circulaire inkoop door de overheid, de inzet van financiële instrumenten om de circulaire economie te stimuleren en de agendering van het Europese verdelingsvraagstuk van circulaire industrieën.

De SRCE geeft zijn [activiteiten](#) invulling in afstemming met de Speciaal Vertegenwoordiger Grondstoffenstrategie (SVG), Allard Castelein. De SVG richt zich nationaal en internationaal op leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. Circulaire strategieën kunnen daaraan bijdragen.

Regio

Niet alleen het Rijk heeft circulaire doelstellingen. Iedere overheidslaag heeft eigen ambities, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, middelen en instrumenten om de circulaire economie verder te brengen. Zo kan het Rijk sturen met onder andere regelgeving of subsidies, terwijl provincies, waterschappen en gemeenten op lokaal niveau de transitie met eigen middelen kunnen versnellen: bijvoorbeeld via convenanten, subsidies voor ondernemers en reparatievouchers. Ook kunnen ze zelf circulair inkopen en aanbesteden en in eigen projecten biobased bouwen stimuleren.

Goede samenwerking is noodzakelijk om het instrumentarium van de verschillende overheden efficiënt en effectief in te zetten voor de transitie naar een circulaire economie. Daarom hebben het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) op 20 maart 2025 de overeenkomst [Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie](#) ondertekend. De overeenkomst bevat afspraken over het stimuleren van onderlinge samenwerking, efficiënte en effectieve inzet van het gezamenlijk beschikbare instrumentarium, het op bestuurlijk niveau bijhouden van en reflecteren op de voortgang en gezamenlijk lessen trekken over samenwerking in de toekomst. De overeenkomst loopt tot 31 december 2026. Daarna wordt de samenwerking geëvalueerd en bepaald welk eventueel vervolg de overeenkomst krijgt.

Als onderdeel van de overeenkomst bundelen de overheden hun krachten rond zes thema's: 1) Ruimte en circulaire economie, 2) Circulair opdrachtgeven en inkopen, 3) Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 4) Midden- en kleinbedrijf (mkb), 5) Kennisdeling en 6) Ketens.

Om dubbelwerk te voorkomen wordt in de krachtenbundeling handig gebruik gemaakt van bestaande tafels en overlegstructuren. Dit geldt met name voor het thema Ruimte en circulaire economie.

Door samen te werken en kennis en ervaringen met elkaar te delen, kunnen overheden elkaar stimuleren en voortbouwen op elkaars werk.

4 Strategie voor een internationale circulaire economie



De Europese Commissie heeft een strategie uitgewerkt met als ambitie dat Europa in 2050 het eerste klimaatneutrale continent wordt: de Europese Green Deal. Onderdeel van de Green Deal was het EU Circulaire Economie Actieplan 2020-2024. Daarmee is de EU koploper op het gebied van regelgeving voor onder andere circulair ontwerp, hergebruik en recycling. Daar komt eind 2026 volgens planning de Circular Economy Act bij.

Nederland zet zich in voor de transitie naar een circulaire economie in Europees en mondiaal verband. Via Europese en mondiale gremia proberen we andere overheden, bedrijven, financiers en maatschappelijke organisaties mee te krijgen in de circulaire transitie en toe te werken naar een gelijkijzer speelveld. Dat is noodzakelijk omdat de Nederlandse en de Europese economie sterk zijn verweven met de rest van de wereld, onder andere via handel en investeringsstromen.

Zo strekken productie- en consumptieketens zich vrijwel altijd uit over meerdere landen. Als we de ketens circulair willen maken, kan dat alleen in internationaal verband. Europa staat daarbij voor de uitdaging om de waarden die we in Europa belangrijk vinden te behouden (denk aan kwalitatief goede én veilige producten, een schoon milieu en veilige arbeidsomstandigheden) en tegelijkertijd concurrerend te blijven met landen die andere wetgeving hanteren en mede daardoor goedkoper kunnen produceren. Handhaving van Europese kwaliteitsnormen voor grondstoffen en producten aan de grens is daarvoor belangrijk.

Bankier, econoom en politicus Mario Draghi duidt in zijn advies aan de Europese Commissie dat Europa er goed aan doet de eigen concurrentiepositie te versterken, onder meer door hoge kwaliteits- en duurzaamheidseisen te stellen aan producten en grondstoffen. Om te voorkomen dat landen buiten de EU deze eisen zien als protectionisme van de EU, is het van belang om parallel hieraan in dialoog te gaan met die landen om circulaire strategieën zo vorm te geven dat deze ten goede komen aan de sociaal-economische ontwikkeling van die landen (wederkerigheid). Dit is temeer van belang omdat de vraag naar producten en primaire grondstoffen in lage- en middeninkomenslanden in de komende jaren nog flink zal stijgen. Goede samenwerking aan een inclusieve transitie en het bereiken van brede welvaart in zowel Europa als daarbuiten is daarom de sleutel tot succes.



Een voorbeeld van een unieke afvalverwerker in Nederland is Omrin. Het bedrijf wist vorig jaar ruim 77% aan afval te recyclen. [Lees het interview](#) met John Vernooij, directeur en Circular Hero 2025.

Binnen Europa neemt de interesse in een circulaire economie toe, ook door de spanningen in de internationale handel: een circulaire economie vermindert ongewenste strategische afhankelijkheden. De recent gepresenteerde Clean Industrial Deal speelt daarop in (zie hieronder).

Nederland dringt aan op Europese maatregelen waarmee de lidstaten de circulaire economie in de nationale context kunnen stimuleren. Denk aan productregulering die productie met een hoge mate van circulariteit (hoger op de 'R-ladder') stimuleert, beleid voor duurzame koolstof als vervanging van fossiele grondstoffen of de oprichting van een Europese interne markt voor afval en recycling met harmonisering van criteria voor einde-afval. Dit soort maatregelen passen bij het Europese uitgangspunt dat 'de vervuiler betaalt' uit het verdrag over de werking van de EU.

Clean Industrial Deal en Circular Economy Act

De Europese Commissie presenteerde in februari 2025 de Clean Industrial Deal. Daarmee wil de commissie het concurrentievermogen en de verduurzaming van de Europese industrie aanjagen. Het plan maakt de EU ook weerbaarder door strategische onafhankelijkheid te creëren. De komende jaren wordt de Clean Industrial Deal uitgewerkt in verschillende beleidspakketten. Circulariteit is daarbij een prioriteit. De Europese Commissie wil dat de EU in 2030 wereldleider circulaire economie is. De Europese Commissie zal eind 2026 de Circulaire Economie-wet (*Circular Economy Act*) publiceren, onder andere om een interne markt voor hoogwaardige recycling en verwerking te creëren. Deze wet moet bijdragen aan de beschikbaarheid van grondstoffen en de economische weerbaarheid van de Europese industrie versterken. Hierbij wil de Europese Commissie zich ook richten op de substitutie van fossiele grondstoffen door recycleert en biograndstoffen.

Inzet in bilateraal verband

Nederland investeert ook in circulaire agenda's met landen die een belangrijke rol spelen in onze prioritaire productketens, zoals de bouw, textiel en plastics. Daarvoor onderhoudt Nederland contacten met bijvoorbeeld China, Indonesië, Turkije, Duitsland, Frankrijk, de VS (ook met deelstaten zoals Californië), Brazilië, India en Afrikaanse partners (bijvoorbeeld in relatie tot grondstoffen). Hierbij staat publiek-private samenwerking centraal en positioneren we het Nederlandse circulaire bedrijfsleven.

Daarnaast benut Nederland grote internationale bijeenkomsten om de samenwerking met geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën te versterken. Denk bijvoorbeeld aan Japan (Wereld Expo in Osaka), Zuid-Afrika (G20 voorzitter) en Brazilië (voorzitter van de VN-klimaatop in 2025 en het World Circular Economy Forum 2025).

Inzet in mondiaal verband

Nederland zet in multilateraal verband in op het versterken van een circulaire economie, het behalen van klimaatdoelen, de internationale governance van duurzaam grondstofgebruik en de financiering van circulaire waardeketens. We doen dit bijvoorbeeld bij de jaarvergaderingen van het VN-milieuprogramma, de VN-klimaatop, de Clean Energy Ministerial en het World Circular Economy Forum.

Nederland ondersteunt bijvoorbeeld de ontwikkeling, promotie en de monitoring van een *toolbox* die landen helpt om circulaire maatregelen te integreren in nationale klimaatplannen (NDC's). Daarnaast geeft Nederland hoge prioriteit aan blijvende betrokkenheid bij het *International Resource Panel*, om op internationaal niveau wetenschappelijke kennisontwikkeling en op wetenschap gebaseerde beleidsaanbevelingen te ondersteunen.

*Met de Clean Industrial Deal
wil de Europese commissie
het concurrentievermogen
en de verduurzaming van de
Europese industrie aanjagen.*

5 Uitgelicht: impactvolle instrumenten



Nederland beschikt over verschillende instrumenten om de transitie naar een circulaire economie te stimuleren. De transitie naar een circulaire economie is ook een sociale opgave: we moeten ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen. Alleen dan bouwen we een stevig fundament om circulaire strategieën meer in onze maatschappij en cultuur te laten functioneren. Voor iedereen. Willen we het gat dichtten tussen de koplopers en het peloton, dan moet het instrumentarium meer aansluiting vinden bij de middengroep en haar dagelijkse praktijk.

Dit hoofdstuk belicht een aantal instrumenten die veel impact kunnen hebben.

5.1 Circulair Materialenplan

Het Circulair Materialenplan (CMP) treedt eind 2025 in werking, als opvolger van het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP). Het CMP bevat, net als het LAP, toetsingskaders voor bedrijven met milieubelastende activiteiten op gebied van afvalstoffen. Bevoegde gezagen, zoals gemeenten, omgevingsdiensten en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), volgen deze kaders in vergunningen en andere besluiten. Met het CMP krijgen bedrijven, omgevingsdiensten en de ILT ook handvatten om wet- en regelgeving toepasbaar te maken voor de dagelijkse praktijk. In de circulaire economie verschuift de focus naar de voorkant van de keten: daar waar besloten wordt of een product nodig is. En als dat zo is, wordt nagedacht over het ontwerp, het gebruik van meer gerecyclede materialen, repareerbaarheid en recyclebaarheid van het product en het verdienmodel. Daarom is er in de ketenplannen en verscheidene andere hoofdstukken informatie daarover opgenomen.

Het CMP is nooit af. Lessen uit de praktijk, wijzigingen in relevante wet- en regelgeving en nieuw beleid zullen ook na 2025 tot aanpassingen leiden. Zo werkt het ministerie nu samen met de betrokken stakeholders aan het versneld ophogen van de minimumstandaard voor de verwerking van afvalstoffen, om innovatieve verwerkingstechnieken een duwtje in de rug te geven. Verwerking op een lagere trede van de afvalhiërarchie⁸

⁸ De term afvalhiërarchie wordt gebruikt in het CMP, omdat deze ook in Europese regelgeving wordt gebruikt. Het concept is vergelijkbaar met de bekende R-ladder.



dan de minimumstandaard is in principe niet toegestaan. Is de minimumstandaard voor een afvalstof bijvoorbeeld recycling, dan mag deze niet worden verbrand of gestort. In de praktijk zien we dat van de minimumstandaard nog weinig stimulans uitgaat om het beter te doen dan het gestelde minimum. De minimumstandaard werkt goed om achterblijvers te dwingen om stappen te zetten, maar niet goed genoeg om koplopers te ondersteunen. Met de doorontwikkeling van het instrument willen we meer innovatie stimuleren.

Het Rijk is stelselverantwoordelijke als het gaat om de afvalstatusbeoordeling van materialen (zie voor meer informatie [AfvalCirculair](#)). Omgevingsdienst-NL heeft in opdracht van IPO, VNG en het Rijk een grote stap gezet met de lancering van het kennisplatform 'Afval of niet'. Dit platform biedt bevoegde gezagen advies bij de afvalstatusbeoordeling. Daarnaast kijkt het Rijk naar de (on)mogelijkheden en wenselijkheid van verschillende opties voor de verdeling van bevoegdheden bij de afvalstatusbeoordeling, met aandacht voor het bredere stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het Rijk werkt verder aan het versterken van kennis bij bevoegde gezagen en bedrijven, door een strategisch communicatieplan op te stellen en uit te voeren. Nederland wil met de *Europese Circular Economy Act* de afvalstatusbeoordeling binnen Europa harmoniseren en duidelijker en eenduidiger maken.

5.2 Circulaire Economie-wet

Veel instrumenten voor de circulaire economie zijn opgenomen in de Wet milieubeheer (Wm). De structuur van deze Wm is nog erg linear opgezet. Met de Circulaire Economie-wet (CE-wet) wijzigen we de Wet milieubeheer, zodat deze meer in lijn is met de circulaire gedachte. Er wordt bij het gedachtengoed en de taal van de circulaire economie aangesloten door de keten van grondstoffen integraal te benaderen, in plaats van met afzonderlijke artikelen zoals nu nog het geval is. Met de CE-wet wordt het gemakkelijker om CE-instrumenten te introduceren die regels stellen voor de hele keten in plaats van voor een stukje van de keten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan dit NPCE, dat met de CE-wet wettelijk verankerd wordt in de Wm.

Ook sluit de wijziging beter aan bij de terminologie en indeling in EU-regelgeving, wat de implementatie gemakkelijker maakt. Tot slot wordt de leesbaarheid en bruikbaarheid van de artikelen verbeterd. In de tweede helft van 2025 gaat de CE-wet in openbare consultatie.

De Nederlandse CE-wet moet niet verward worden met de Europese *Circular Economy Act*. De Europese Commissie heeft in de Clean Industrial Deal (CID) het voornemen gepubliceerd om in 2026 een *Circular Economy Act* te presenteren. Dit moet uiteindelijk bijdragen aan het overkoepelende doel om de EU in 2030 wereldleider circulaire economie te maken. De *Circular Economy Act* moet onder andere voorzien in de versterking van de Europese interne markt voor afval ten behoeve van recycling. De verwachting dat hier enkele gerichte herzieningen bij komen, zoals van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (KRA) of de richtlijn Afgedankte Elektrische en Elektronische apparaten (WEEE-richtlijn). Deze Europese inzet past bij de Nederlandse inzet in het NPCE. Met de Nederlandse CE-wet zou het wel eenvoudiger moeten worden om deze Europese *Circular Economy Act* en onderliggende verwachte herzieningen te implementeren.

5.3 Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)

Het instrument Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV) draagt bij aan goede inzameling en recycling van afval en aan een gelijk speelveld voor producenten. Met een UPV zijn producenten verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van het afval van de producten die ze op de markt brengen. De organisatie en de kosten voor het verwerken van het geproduceerde afval komen zo te liggen bij degene die het product op de markt brengt, volgens het principe ‘de vervuiler betaalt’. Dit geeft producenten een prikkel om die kosten laag te houden, door hun producten zo te ontwerpen dat ze makkelijk te recyclen zijn en er minder afval ontstaat. De prikkel wordt sterker als de tarieven die producenten betalen in principe gemoduleerd zijn: over duurzamere producten is dan een kleinere bijdrage verschuldigd dan over minder duurzame producten.

Er zijn al UPV's voor verschillende productgroepen: van verpakkingen tot textiel, van autobanden tot batterijen en elektronica. De UPV's dragen effectief bij aan meer en betere afvalinzameling en afvalverwerking, zoals recycling, maar in mindere mate aan de ‘hogere’ circulaire activiteiten zoals preventie, hergebruik en reparatie. Ook de Tweede Kamer en stakeholders hebben opgeroepen om na te gaan of het instrument meer gericht kan worden op circulariteit. Er loopt een traject om het instrument UPV te verbeteren, met ‘groot onderhoud’ en doorontwikkeling.⁹ Verbeterpunten zijn onder meer duidelijkere verantwoordelijkheden van producenten en gemeenten en andere betrokkenen bij UPV's, vereisten aan producentenorganisaties en betere handhaafbaarheid van alle betrokken partijen bij UPV's door toezichthouders zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Omgevingsdiensten. Voorlopige uitkomsten van het traject en voorziene vervolgstappen worden na de zomer van 2025 aan de Tweede Kamer gecommuniceerd.

⁹ Aangekondigd in de brief van 16 oktober 2023, Tweede Kamer, 2023-2024, 32852-268.

Figuur 6: Overzicht UPV's (Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid) voor producten



5.4 Marktprikkels

Financiële prikkels

In de derde Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) roept het PBL het kabinet op om meer normerende en beprijzende instrumenten in te zetten om de transitie naar een circulaire economie te bevorderen. Ook stakeholders geven aan dat betere marktprikkels nodig zijn om circulair ondernemen door te laten breken. In de huidige vooral lineair georganiseerde economie is er veelal sprake van een ongelijk speelveld voor innovatieve circulaire businesscases. De negatieve externe effecten van veel producten en diensten zijn niet of onvoldoende beprijsd. Met andere woorden: de maatschappelijke meerwaarde van circulair ondernemen wordt onvoldoende beloond. Er wordt gekeken naar de ontwikkeling en toepasbaarheid van verschillende verdienmodellen binnen de circulaire economie.

Sinds de publicatie van het NPCE 2023-2030 heeft het kabinet gekozen voor een pakket maatregelen in het afvaldomein om de budgettaire derving van het niet doorgaan van de circulaire plasticheffing te dekking en om CO₂-reductie te realiseren. Per 2029 wordt een apart tarief geïntroduceerd voor storten-met-ontheffing. Dit tarief is hoger dan het reguliere tarief van de afvalstoffenbelasting, om oneigenlijk gebruik van het storten met ontheffing tegen te gaan. Daarnaast wordt de vrijstelling voor het verbranden van zuiveringsslib in afvalverbrandingsinstallaties afgeschaft. Naast de twee hervormingsmaatregelen binnen de afvalstoffenbelasting wordt de terugsluis van de opbrengst van de CO₂-heffing bij AVI's naar het Klimaatfonds afgeschaft. Over de resterende budgettaire taakstelling wordt besluitvorming beoogd bij de Voorjaarsnota 2026.

Het budget van de MIA/VAMIL-regeling is een aantal keer gewijzigd en met ingang van 2026 is minder budget beschikbaar. Dat betekent dat bedrijven die actief in de circulaire economie zijn minder bedrijfsmiddelen met fiscaal voordeel kunnen aanschaffen.

Het kabinet erkent het belang van investeringszekerheid voor afvalverbrandingsinstallaties, ook gegeven de zorgen vanuit de afvalsector over de lastenstijging door de afvalmaatregelen. Een onlangs ingestelde Werkgroep Afvalsector is daarom verzocht om te komen tot een afsprakenpakket dat investeringszekerheid biedt voor verduurzaming van afvalverbranding. Daarnaast biedt het kabinet de mogelijkheid aan deze

werkgroep om te komen met een lijst van opties voor uitwerking van (alternatieven voor) de generieke tariefsverhoging in de afvalstoffenbelasting en de verhoging van de CO₂-heffing voor AVI's, binnen het domein van de afvalsector. Besluitvorming hierover is beoogd bij Voorjaarsnota 2026.

Voortbouwend op het begin 2025 gepubliceerde rapport Kansrijke financiële prikkels voor de circulaire economie wordt ook de komende periode verkend of er betere faciliterende maatregelen kunnen worden ontwikkeld en huidige instrumenten beter geschikt gemaakt kunnen worden om bij te dragen aan de circulaire economie. Hierbij is het principe 'de vervuiler betaalt' een belangrijk uitgangspunt, waarbij rekening wordt gehouden met het internationale concurrentievermogen van Nederlandse bedrijven.

Om goede marktprikkels voor de circulaire economie te kunnen geven is het belangrijk om oog te hebben voor de innovatieve kant van kleine initiatieven en kleine bedrijven en die ook met instrumentarium te ondersteunen. Normalisatie en certificering kan bedrijven helpen om te verduurzamen en bevordert transparantie voor consumenten.

De kopgroep Circulair Financieren speelt een centrale rol in het bevorderen van de financiering van de circulaire economie. De routekaart Circulair Financieren 2030 wordt in 2025 verder geconcretiseerd en geprioriteerd, met betrokkenheid van de overheid en de financiële sector. Een belangrijk resultaat van 2023 is de ontwikkeling van de Circular Risk Scorecard, die bijdraagt aan beter inzicht in risico's en kansen van circulaire investeringen. In 2024 hebben het Rijk en de banken afspraken gemaakt over samenwerking om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Deze zijn vastgelegd in een statement. De partijen zullen de afspraken verder concretiseren met maatregelen en de voortgang bespreken in een regulier bestuurlijk overleg. Internationaal groeit de interesse in hoe Nederland samenwerkingen met financiële instellingen vormgeeft en welke lessen hierbij geleerd worden. Uit gesprekken met de financiële sector blijkt dat het creëren van een gelijk speelveld voor circulaire businesscases de belangrijkste uitdaging is.

Circulair inkopen

De ICER 2025 onderstreept de potentie van circulair inkopen. De grootste potentiële klimaateffecten worden verwacht van het circulair inkopen en aanbesteden in de GWW-sector. Begin 2026 wordt het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021-2025 hernieuwd. Daarbij wordt de actielijn 'sectorale aanpak'



Met de Populariteitscijfer Openbare Ruimte heeft gemeente Tilburg een tool voor het circulair inkopen, beheren en verwerken van grondstoffen in de openbare ruimte. ➔ Lees meer in het [e-zine](#).

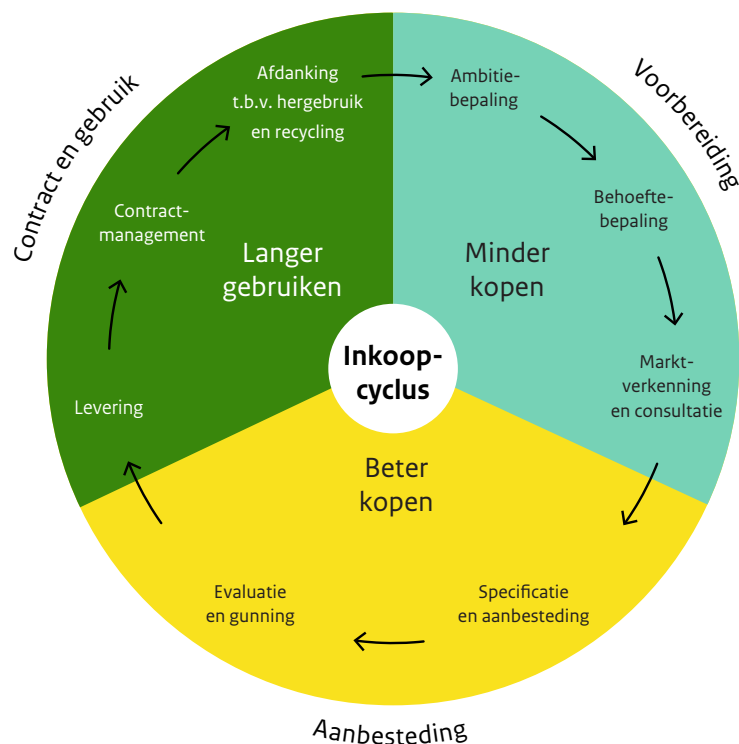
versterkt, met aansluiting bij de prioritaire productgroepen van het NPCE, om de transitie naar een circulaire economie via de inkoopkracht van de overheid verder te versnellen. Circulaire inkoop kan bijvoorbeeld lokaal hergebruik van grondstromen (zoals klei en zand) stimuleren; dit is belangrijk om voldoende grond beschikbaar te houden voor de bouwopgave. Dit kan ook significante kostenbesparingen opleveren en gunstig zijn voor de biodiversiteit als de biologische waarde van grondstromen behouden blijft. Voor de verduurzaming van de mondiale ICT-ketens via inkoop, heeft Nederland in 2021 het internationale Circular and Fair ICT (CFIT) Pact gelanceerd. Sinds de oprichting blijft het aantal deelnemers, inmiddels in 14 landen, groeien.

Via het traject Krachtenbundeling Rijk-Regio voor de Circulaire Economie zullen Nederlandse overheden samen optrekken om circulair inkopen een impuls te geven en de voorbeeldrol van de overheid te verstevigen ([zie 3.2](#)).

Circulair Inkopen is meer dan circulair aanbesteden en gunnen. Daarom zetten we in op een systematische verankering van circulariteit in de volledige inkoopcyclus: van ambitiebepaling en ontwerpkeuzes, tot contractmanagement, beheer en onderhoud en afdanking ten behoeve van hergebruik en recycling. Dit vraagt om interne en externe ketensamenwerking, met aandacht voor de vier circulariteitsstrategieën.

Nederland wil bij de aanstaande herziening van de EU-aanbestedingsrichtlijnen circulair inkopen meer ruimte geven. Aandachtspunt daarbij is dat de richtlijnen hiervoor coherent zijn met andere sectorale EU-wet- en regelgeving en de Circular Economy Act.

Figuur 7: Verankering van circulariteit in de inkoopcyclus



6 Samenhang met andere opgaven en programma's



De grote maatschappelijke opgaven van vandaag vragen om een integrale benadering. Ze kunnen elkaar versterken met een gezamenlijke en evenwichtige inzet op de duurzaamheidstransities. Het PBL signaleert dat kansen om circulariteit te verbinden aan andere opgaven onderbenut blijven.¹⁰

De ministeries zoeken samen naar manieren om circulariteit te koppelen aan andere maatschappelijke opgaven, zoals een duurzame gezondheidszorg, de woningbehoefte of de energietransitie. Met hun circulariteitsbeleid kunnen ze sectoren enthousiasmeren en verplichten om de beweging te versnellen: door in te grijpen in de wet- en regelgeving, de fiscale context, subsidies te verstrekken, werknemersvaardigheden en een goede inpassing van circulaire oplossingen in de schaarse ruimte in Nederland.

Daarnaast dragen ze met hun eigen inkoopbeleid bij aan marktcreatie en vraagcreatie. Dat zorgt voor circulaire productie en opschaling. Het Rijk kan als grootste werkgever van Nederland belangrijke impact hebben door de eigen bedrijfsvoering verder te verduurzamen en circulair te maken. Er worden al concrete resultaten geboekt bij onder andere kantoorpanden, kantoormeubilair, ICT, bedrijfskleding en catering. Het Rijk zet deze beweging stevig door en wil daarmee het goede voorbeeld geven. De inzet voor de komende jaren is om deze transitie binnen het Rijk verder te versterken, te uniformeren en te verankeren.

Hieronder volgen enkele grote opgaven en programma's die veelal op zowel nationaal en regionaal niveau spelen en die raakvlakken hebben met de circulariteitstransitie.

Klimaat en circulaire economie

Om klimaatneutraliteit te bereiken is het van groot belang dat het gebruik van primaire (fossiele) grondstoffen in de Nederlandse economie wordt teruggedrongen. Nederland heeft zich als doel gesteld om de CO₂-uitstoot in 2030 met 2-4 Mton te verlagen door middel van circulaire maatregelen. Circulair beleid draagt bij aan de klimaatopgave: verduurzaming van productieketens leidt tot minder CO₂-uitstoot, zowel in Nederland als over de grens. Circulaire maatregelen kunnen nog meer bijdragen aan de klimaatop-

gave als daarvoor aanvullende concrete klimaatmaatregelen worden uitgewerkt.¹¹ De Wetenschappelijke Klimaatraad komt begin 2026 met een advies over circulair klimaatbeleid dat effectief en passend is. Het kabinet gebruikt het advies om aanvullende maatregelen voor de circulaire transitie en de klimaatopgave te treffen.

Emissies in de productie- en consumptieketen buiten onze landsgrenzen krijgen steeds meer aandacht. Ons eigen straatje schoonvegen door emissies te verplaatsen naar andere landen, schaadt de economie en levert niets op voor het klimaat. Het kabinet verkent hoe een ketenemissiereductiedoel voor de Europese Unie effectief bijdraagt aan de klimaat- en grondstoffentransitie. Afhankelijk van de uitkomst zal het kabinet hier in EU-verband voor pleiten.

Leveringszekerheid van (kritieke) grondstoffen

De Nationale Grondstoffenstrategie en de Europese Critical Raw Materials Act hebben beide als doel om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen te vergroten en minder afhankelijk te worden van andere landen. Dit doel sluit nauw aan bij het NPCE dat inzet op een brede grondstoffentransitie. Een van de effecten die het NPCE nastreeft is het vergroten van de leveringszekerheid van grondstoffen. Een aantal maatregelen van de CRMA worden daarom ook in bestaande beleidsinstrumenten van het NPCE geïmplementeerd.

In februari 2025 is onder de Nationale Grondstoffenstrategie het Nederlands Materialen Observatorium (NMO) gelanceerd. Het NMO gaat de Nederlandse risicovolle afhankelijkheden van kritieke grondstoffen beter in kaart brengen, monitoren en handelingsopties bekijken. De bevindingen worden gebruikt om richting te geven aan het toekomstige grondstoffenbeleid en het bedrijfsleven te informeren. Voor de circulariteit van kritieke grondstoffen zal het NMO nauw samenwerken met het PBL.

¹⁰ www.pbl.nl/publicaties/voortgang-in-de-circulaire-economie

¹¹ www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/kamerstukken/2024/02/13/verzamelbrief-circulaire-economie



Duurzame koolstofdragers

De inzet van het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) is om het gebruik van eindige fossiele koolstofdragers (zoals aardgas en aardolie) richting 2050 te minimaliseren en te vervangen door duurzame koolstofdragers: secundaire grondstoffen (recycalaat), duurzame biograndstoffen en synthetische koolstofdragers uit CO₂ en waterstof. Synthetische koolstofdragers zijn voorlopig nog onvoldoende beschikbaar. Daarom zullen duurzame biograndstoffen, naast secundaire grondstoffen, tot en met 2050 een significant deel van de resterende koolstofvraag moeten invullen. De absolute vraag naar biograndstoffen zal substantieel toenemen, ondanks zuinigere inzet van koolstof door waar mogelijk over te stappen op alternatieve energiedragers (elektriciteit, waterstof en warmte). Met de uitwerking van het NPE en de implementatie van het Duurzaamheidskader biograndstoffen¹² werkt het kabinet aan een afgewogen en zo hoogwaardig mogelijke inzet van duurzame biograndstoffen.

Het Rijk gaat een Nationale biograndstoffenstrategie opstellen, gericht op het vergroten van de beschikbaarheid en het optimaliseren van het gebruik van biograndstoffen. Daarnaast wordt verder gewerkt aan het vormgeven van robuuste en uitvoerbare duurzaamheidseisen en brengt Nederland in Europees verband onder andere de standpunten uit het Duurzaamheidskader biograndstoffen in bij de herziening van de Europese Bioeconomy Strategy.

Als onderdeel van het NPE werkt het Rijk aan een Actieplan aanbod duurzame koolstofdragers, om het aanbod van duurzame koolstofdragers op te schalen en de leveringszekerheid zo goed mogelijk te borgen. Voor de leveringszekerheid is het nodig om de beschikbaarheid van duurzame koolstofdragers actief te vergroten. Het binnenlandse aanbod van duurzame koolstofbronnen zal ontoereikend zijn om de verwachte vraag richting 2050 in te vullen. Daarom wordt, als onderdeel van het actieplan, ook een importstrategie uitgewerkt.

De chemische industrie is een van de vraagsectoren voor duurzame koolstof. Nederland heeft een grote chemische industrie, die in 2023 met 45 duizend werknemers goed was voor 16% van de totale Nederlandse goederenexport. Veel producten in ons moderne leven, zoals verf, coatings en plastics, vinden hun oorsprong in de chemie en dat geldt

¹² [Kabinetsaanpak Klimaatbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)



ook voor essentiële materialen voor defensie, gezondheidszorg en energietoepassingen. De sector kan een sleutelrol spelen als het gaat om circulariteit. Producten die niet meer kunnen worden hergebruikt of gerepareerd, kunnen met (geavanceerde) recycling worden teruggebracht tot grondstoffen waar de chemiesector opnieuw producten van maakt. De chemische industrie produceert echter nog bijna uitsluitend op basis van fossiele grondstoffen afkomstig uit aardolie of gas. Om deze grote en belangrijke industrie een duurzame toekomst te geven werken de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Klimaat en Groene Groei aan een visie op duurzame koolstof in de chemische industrie. Deze visie, die de randvoorwaarden en een transitiepad naar klimaatneutrale chemie schetst, zal na de zomer van 2025 gereed zijn en wordt opgevolgd met een beleidsagenda.

Voor de glastuinbouwsector is het gebruik van – bij voorkeur duurzame – CO₂ een randvoorwaarde om te kunnen verduurzamen. Voor een klimaatneutrale en economisch rendabele glastuinbouwsector in Nederland is richting 2040 tot 2,7 Mton CO₂ nodig ter vervanging van de grondstof fossiele CO₂.

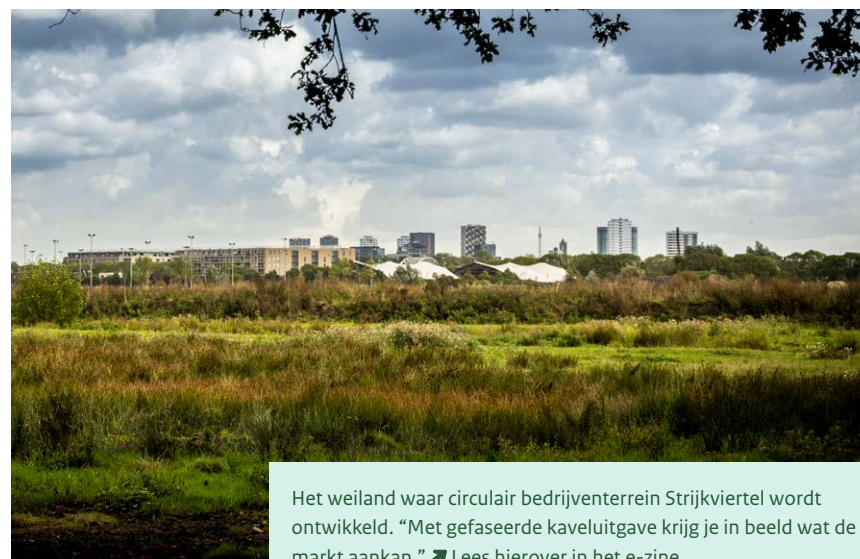
CE Delft heeft in opdracht van LVVN in kaart gebracht hoe vraag en aanbod van duurzame CO₂ zich naar verwachting zullen ontwikkelen en welke kansen en bedreigingen zich voordoen. Het rapport biedt aanbevelingen over mogelijke technische oplossingen, potentiële beleidsmaatregelen, innovatie, ontwikkeling van duurzame CO₂-certificaten en markt. Daarbij is rekening gehouden met de ontwikkeling van het beleid voor koolstofverwijdering en industriebeleid. De uitkomsten zijn meegewogen in het randvoorwaardenpakket dat met de sector is uitgewerkt. Hierin is ook het advies van de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) meegenomen om koolstofverwijdering zo min mogelijk ten koste te laten gaan van de inspanningen voor vermindering van de uitstoot. Daarnaast zijn de uitgangspunten in de routekaart koolstofverwijdering, die ook relevant zijn voor de glastuinbouw, betrokken.

Nederland zet op Europees niveau in op beleid voor duurzame koolstof (op basis van secundaire grondstoffen, duurzame biograndstoffen en CO₂). Een breed Europees pakket met maatregelen voor het creëren van vraag naar duurzame koolstof, beschikbaarheid en een gelijk speelveld zijn essentieel om een koploperspositie in de groene chemie in te nemen, het concurrentievermogen van de Nederlandse chemische industrie te versterken en onze strategische autonomie te vergroten.

Toekomstbestendig ruimtegebruik

Voor de transitie naar een circulaire economie is ruimte nodig, op de juiste plaats en met de juiste kenmerken. Denk aan ruimte voor milieustraten, herverwerking van producten, circulaire ambachtscentra, opslagplaatsen, teelten of logistiek. Er zijn extra stappen nodig om grondstoffen langer in de kringloop te houden. De grootste omslag naar steeds meer circulair werken zien we bij bestaande bedrijven.

De circulaire transitie leidt dan ook tot een toenemende ruimtevraag op bedrijventerreinen. Uit onderzoek van Stec Groep blijkt dat circulaire activiteiten plaatsvinden op alle typen bedrijventerreinen: van innovatiemilieus tot terreinen met een Hoge Milieu Categorie (HMC), en van “droge” terreinen tot watergebonden locaties. De eisen aan het vestigingsmilieu hangen sterk af van de specifieke schakel in de keten en het type circulaire activiteit. De vraag naar vestigingsplekken in en rondom steden groeit: stedelijke gebieden en regio's zijn immers belangrijke bron- en afzetpunten voor circulaire materialen en producten. Specifiek voor de vijf energie-intensieve haven en industrieclusters is een nationale prognose op economie (inclusief circulaire economie



Het weiland waar circulair bedrijventerrein Strijkviertel wordt ontwikkeld. “Met gefaseerde kaveluitgave krijg je in beeld wat de markt aankan.” ➔ Lees hierover in het e-zine.

en grondstoffen) en energie opgesteld. Deze geeft inzicht in de ruimtebehoefte (fysiek en milieu) voor de vijf energie-intensieve haven en industrieclusters in 2030 en 2050. Onderzoek toont aan dat in vier van de vijf clusters sprake is van een ruimtetekort. Om tijdig over de benodigde ruimte te beschikken worden zeven handelingsperspectieven onderscheiden. Per handelingsperspectief kunnen hieraan instrumenten gekoppeld worden.

Circulaire bedrijvigheid is onlosmakelijk verbonden met de bestaande economie en hangt nauw samen met ontwikkelingen als digitalisering en de energietransitie. Stec concludeert dat de circulaire transitie leidt tot een toenemende ruimtevrage op bedrijventerreinen.

Het huidige aanbod van bedrijventerreinen is – zowel in kwantiteit als kwaliteit – onvoldoende om de circulaire transitie te ondersteunen. In steeds meer regio's zal naar verwachting rond 2030 geen vrij uitgeefbaar aanbod van reguliere bedrijventerreinen meer beschikbaar zijn. Vooral het tekort aan locaties met onderscheidende kenmerken, zoals watergebonden bereikbaarheid en ruimte voor terreinen met een Hoge Milieu Categorie, is nijpend. Dit betekent dat bedrijventerreinen beschermd, beter benut én strategisch uitgebreid moeten worden. Dit is in lijn met de ontwerpnota Ruimte en de kabinetsinzet van de Ruimtelijk Economische Visie (waaronder de energie-intensieve industrie): er moet voldoende fysieke economische ruimte zijn en de ruimte voor de economie mag niet afnemen. Ook is het van belang om de benodigde en beschikbare ruimte voor (kritieke) grondstoffen in samenhang te bekijken op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Deze behoefte ontstaat door (circulaire) bedrijvigheid, die vraagt om extra ruimte voor opslag, recycling, reparatie, eerste bewerking, colocatie, retourlogistiek en flexibele ruimte voor afbouw en vervanging.

Het Rijk en de regio bundelen hun krachten om de ruimtelijke afwegingen voor te bereiden voor voldoende en kwalitatief geschikte ruimte voor een circulaire economie en samenleving (zie ook 3.2). Ze identificeren wat geschikte en strategische locaties voor circulaire activiteiten kunnen zijn. In de Nota Ruimte is opgenomen dat het belangrijk is om de effecten van circulaire activiteiten op een gezonde, schone, herkenbare en veilige leefomgeving aan de voorkant mee te wegen in de ruimtelijke ordening. We maken dan bewust de keuze wat we willen voorkomen en wat we willen accepteren in plaats van later mitigerende maatregelen te nemen. Zo vinden we de balans tussen het beschermen en het benutten van de leefomgeving. Ook is het belangrijk dat de overheden kennis over circulaire ruimtelijke ordening ontwikkelen en delen.



Circulaire watertechnologie in de Ultieme Waterfabriek: drinkwater maken uit gezuiverd rioolwater. ➡ Lees hierover in het [e-zine](#).

Water als grondstof

Water is een waardevolle grondstof die onlosmakelijk verbonden is met energie, voedsel, industrie en leefomgeving. Water heeft een natuurlijke kringloop en is daarom van nature al circulair. De toenemende druk op waterbeschikbaarheid, waterkwaliteit en klimaatadaptatie vereist een integrale aanpak. Een meer circulaire benadering en omgang met water betekent dat we waterstromen slimmer inzetten, hergebruiken en sluiten, met behoud van kwaliteit en veiligheid.

In lijn met de recente [EU Water Resilience Strategy \(WRS\)](#) zal Nederland moeten streven naar de ontwikkeling van een Smart Water Economy, waarin digitale technologie, circulair watergebruik en systeeminnovatie samenkomen om waterzekerheid, economische waardecreatie en ecologische veerkracht duurzaam te versterken.

De hoofdlijnen van het huidige nationale waterbeleid en het beheer van de rijkswateren en rijksvaarwegen zijn gevat in het [Nationaal Water Programma \(NWP\)](#) dat momenteel wordt geactualiseerd. In het huidige NWP heeft het kabinet vereisten geschetst aan een

goede zoetwatervoorziening voor de ambitie van een duurzame, klimaatneutrale en circulaire economie en een concurrerende delta. Afval, reststoffen en emissies uit allerlei sectoren (industrie, landbouw) vormen vaak een belasting voor het watersysteem. Een circulaire economie biedt grote kansen voor de verbetering van de waterkwaliteit. Het Rijk wil grote stappen zetten in het vergaand zuiveren van afvalwater. In de actualisatie van het NWP wordt aandacht besteedt aan circulaire watertechnologie in de industrie en het mogelijk hergebruiken van gezuiverd stedelijk afvalwater (effluent).

Daarnaast werkt het kabinet aan het programma Bodem, Ondergrond en Grondwater (BOG) onder de Omgevingswet. Het doel is om op weg naar 2030 en 2050 te komen tot een gezonde, vitale, klimaatbestendige bodem en voldoende grondwater van goede kwaliteit. Dit programma richt zich onder andere op thema's als diffuse en nieuwe stoffen en meer hoogwaardig hergebruik van grond en het borgen beschikbaarheid en kwaliteit grondwater.

Ook voor de drinkwatervoorziening liggen er circulaire kansen. Door alternatieve bronnen zoals effluent en zout- en brakwater te ontwikkelen en in te zetten, kunnen we de druk op het grondwatersysteem verlagen. Tegelijkertijd blijft het beschermen van drinkwaterbronnen en het waarborgen van de volksgezondheid een randvoorwaarde. Door water circulair te benaderen, versterken we de veerkracht van onze economie én onze leefomgeving.

Een toekomstbestendig mobiliteitssysteem

In een circulaire samenleving moeten we ons circulair kunnen verplaatsen. De transitie naar slimme duurzame mobiliteit heeft raakvlakken met veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en rechtvaardigheid. Daarnaast moet er aandacht zijn voor de brede welvaart, in het hier en nu en ook elders en later. Beleid voor toekomstbestendige mobiliteit moet niet alleen gebaseerd zijn op financiële baten en lasten, maar ook rekening houden met sociale, menselijke en natuurlijke waarden en de hoeveelheid grondstoffen die ermee gepaard gaat. De Mobiliteitsvisie, de Strategische Kennis- en Innovatieagenda (SKIA) van IenW en de Missie Toekomstbestendig mobiliteitssysteem gaan hierop in.

Een gezonde, schone en veilige leefomgeving

Het NPCE levert een belangrijke bijdrage aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving in 2050. Het Nationaal Milieu Programma (NMP), dat nog in ontwikkeling is, stelt deze opgave centraal en werkt deze verder uit in samenhang met andere opgaven zoals voor klimaat, biodiversiteit, defensie, energietransitie en woningbouw. Het NMP onderzoekt hoe verschillende belangen kunnen worden gecombineerd en verenigd, met als doel een betere integratie van milieu en gezondheid in sectoraal beleid en ruimtelijke ordening. Duurzame producten en duurzame manieren van produceren zorgen voor een aanzienlijke lagere milieudruk. Dat is onder meer te bereiken met een circulair ontwerp, circulaire productiemethoden en zuinig omgaan met grondstoffen. Het NPCE en het NMP in ontwikkeling hebben daarom grote raakvlakken en dragen bij aan de wederzijdse doelen.



Met ecologisch verantwoord natuurbeheer voorkomt de Stichting Schaapskudde Doorn CO₂-uitstoot en stress en bevordert ze biodiversiteit. ➔ Lees meer in het [e-zine](#).

7 Financiën: budgetten van het Rijk



Het Rijk heeft voor de uitvoering van het Nationale Programma Circulaire Economie een aantal financieringsbronnen ter beschikking. Structurele middelen voor de circulaire transitie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat staan op artikel 21 (circulaire economie) van de [Rijksbegroting](#). Daarnaast zijn incidentele middelen via het Klimaatfonds beschikbaar gesteld voor de uitvoering van specifieke maatregelen.

Structurele en incidentele middelen voor circulaire economie in de jaren 2025-2030
(kosten in K€)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Regulier	66.348	51.837	55.830	46.336	45.147	46.385
Klimaatfonds	19.722	17.897	14.884	16.940	8.327	7.167
Totaal	86.070	69.734	70.714	63.276	53.474	53.552

De komende jaren lopen de programmamiddelen voor circulaire economie terug. De structureel beschikbare middelen van het ministerie nemen met ongeveer 13 miljoen euro af van 2025 tot 2030 (circa 30%). De middelen uit het Klimaatfonds nemen in deze jaren ook met circa 13 miljoen euro af (circa 65%). We zullen de komende jaren scherpe keuzes moeten maken in de uitvoering.

Dat betekent niet dat er niets meer gebeurt. Ook buiten artikel 21 zijn er middelen beschikbaar voor de circulaire economie. Begin 2025 is de regeling Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) Circulaire Economie opengesteld voor een bedrag van 80 miljoen euro. Dit bedrag wordt bekostigd uit middelen voor verschillende Klimaatfondsmaatregelen.

Verder is op 20 mei de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI) uit het Klimaatfonds goedgekeurd door de Europese Commissie. Het kabinet heeft in september van dit jaar de regeling opengesteld met een budget van 211 miljoen euro. Ook zijn middelen beschikbaar uit het Groeifonds, via de subsidieregelingen van de Nationale Groeifondsprogramma's Circulaire Plastics (220 miljoen euro, waarvan 167 miljoen euro definitief) en Biobased Circulaire Kunststoffen (338 miljoen euro, waarvan 102 miljoen euro definitief).

Daarnaast zijn er middelen die niet expliciet geoormerkt zijn voor circulaire regelingen, maar die er wel aan bijdragen. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken middelen om de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen in brede zin te versterken via de Nationale Grondstoffenstrategie. De inzet op hergebruik en circulariteit van kritieke grondstoffen is hier onderdeel van en vindt in samenhang met het Nationaal Programma Circulaire Economie plaats. Ook voor Invest-NL is de circulaire economie een belangrijk focusgebied.



Deel B

Voortgang en aanvullende maatregelen



Leeswijzer

Nederland wil in 2050 volledig circulair zijn. In het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 (NPCE) staan doelen om de transitie naar een circulaire economie te versnellen en een groot aantal maatregelen, veelal toegespitst op specifieke groepen van producten. De drie nieuwe nationale doelen voor een circulaire economie en andere ontwikkelingen staan in deel A van dit NPCE 2025. De terugblik en vooruitblik op de uitvoering van het circulaire beleid worden in dit deel B in beeld gebracht.

De huidige doelen die in dit deel worden genoemd zijn voorlopig, vanwege de nieuw geformuleerde nationale CE-doelen en de nadere doorwerking daarvan op product-groepniveau.

In hoofdstuk 1 zijn de algemene maatregelen voor een circulaire economie opgenomen. Deze zijn aanvullend op de bestaande maatregelen die in het NPCE 2023-2030 zijn opgenomen. In hoofdstuk 2 staan de ontwikkelingen rond specifieke productketens op een rij. Hoofdstuk 3 belicht een aantal overige ketens die inzetten op circulaire kansen. In hoofdstuk 4 is aandacht voor de voortgang op de maatregelen die ondersteunend zijn in de transitie.

Voor het inzicht in de voortgang van de bestaande maatregelen (NPCE 2023) is een handige tool beschikbaar. Het voornemen is deze uit te breiden met de aanvullende maatregelen in deze actualisatie.

1 Algemene maatregelen voor een circulaire economie

Voor het generieke beleid zijn de aanvullende maatregelen in dit hoofdstuk opgenomen. Hier is er een directe relatie te leggen met de nationale doelen, vaak het doel voor het behouden van grondstoffen in de economie.

Algemene maatregelen, aanvullend op het NPCE 2023

Uitwerking nationale doelen

- We maken afspraken over de bijdrage van productketens aan de nationale doelen. We streven ernaar dat op termijn voor alle productketens vergelijkbare doelen geformuleerd zijn.
- We verkennen een aantal acties voor de doorontwikkeling van de doelen en het daarbij behorende dashboard (zie deel A, 3.1).
- We maken een overzicht van ingezet instrumentarium in het NPCE.

Hoogwaardige verwerking

- We geven vorm aan twee nieuwe uitvoeringsprogramma's Van Afval Naar Grondstof (VANG).
- We geven vervolg aan de aanpak voor sigarettenfilters.
- We onderzoeken de mogelijkheden om actief te sturen op vermindering van afvalverbrandingscapaciteit en het beperken van afvalimport.
- We maken afspraken met de afvalsector over het bieden van investeringszekerheid en verduurzaming van afvalverbranding.
- We ontwikkelen het instrument minimumstandaard door, als onderdeel van het Circulair Materialen Plan (CMP). Hiermee zetten we in op hoogwaardige verwerking en recycling.

- We onderzoeken de mogelijkheden en wenselijkheid van verschillende opties voor de bevoegdhedenverdeling van de afvalstatusbeoordeling, met aandacht voor het bredere vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstelsel.
- We werken aan het versterken van kennis over de afvalstatusbeoordeling bij bevoegde gezagen en bedrijven, door een strategisch communicatieplan op te stellen en uit te voeren.
- We zetten in op harmonisatie en het duidelijker en eenduidiger maken van de afvalstatusbeoordeling binnen Europa via de Europese Circular Economy Act.

Levensduurverlenging

- We doen een brede verkenning naar de mogelijkheden om een nationale reparatiebonus in te voeren.
- We bevorderen reparatie met een mix van initiatieven, bijvoorbeeld met het reparateursregister, de ondersteuning van circulaire ambachtscentra en versterking van de rechten van consumenten.
- We bezien of het Nationaal Reparatiesregister, dat nu nog alleen voor elektrische en elektronische apparaten is ingericht, in de toekomst kan worden uitgebreid naar andere productgroepen, waaronder meubels.
- We zetten onder ESPR in op een Europese ambitieuze ontwerpeisen, zowel voor productgroepen als horizontale maatregelen op het gebied van bijvoorbeeld repareerbaarheid.

CE internationaal

- We benutten grote internationale bijeenkomsten om de samenwerking met geïndustrialiseerde landen en opkomende economieën te versterken op het gebied van circulaire economie.
- We investeren in circulaire agenda's met landen die een belangrijke rol spelen in onze productketens, zoals de bouw, textiel en plastic.
- We zetten in op het versterken van een circulaire economie in multilateraal verband, het behalen van klimaatdoelen, de internationale governance van duurzaam grondstoffengebruik en de financiering van circulaire waardeketens.
- We verkennen het maken van afspraken op Europees en nationaal niveau over het verleggen van belasting op arbeid naar materiaal in het kader van de uitwerking van de Circular Economy Act.

Klimaat en CE

- We stellen een beleidsagenda op voor het stimuleren van de transitie naar het gebruik van duurzame koolstof in de chemie.
- We stellen een ministeriële regeling op voor einde-afvalcriteria voor teruggewonnen cellulose uit rioolwater.
- We verkennen hoe een ketenemissiereductiedoel voor de Europese Unie effectief bijdraagt aan de klimaat- en grondstoffentransitie.
- We ondersteunen de ontwikkeling, promotie en de monitoring van een toolbox die landen helpt om circulaire maatregelen te integreren in nationale klimaatplannen (NDC's).
- We zetten erop in om het gebruik van eindige fossiele koolstofdragers (zoals aardgas en aardolie) richting 2050 te minimaliseren en te vervangen door hernieuwbare koolstofdragers: gerecycled koolstofhoudend afval (recycalaat), duurzame biograndstoffen en synthetische koolstofdragers uit CO₂.
- We stellen een Nationale biograndstoffenstrategie op.
- We werken aan een Actieplan aanbod duurzame koolstofdragers.
- We zetten op Europees niveau in op het belang van beleid voor duurzame koolstof (op basis van recycalaat, duurzame biograndstoffen en CO₂).
- We implementeren een aantal maatregelen van de CRMA in bestaande beleidsinstrumenten van het NPCE.
- We doen onderzoek naar vermindering van het gebruik van primaire abiotische kritieke grondstoffen door design, substitutie van kritieke grondstoffen.
- We stimuleren opschaling van circulaire initiatieven naar commerciële schaal met de Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie (NIKI).
- We stimuleren (kleinschalige) proces-efficiëntie maatregelen bij het verwerken van afvalproducten tot nieuwe producten als onderdeel van de VEKI-regeling.

2 Maatregelen voor specifieke productketens

Betekenisvolle stappen naar een circulaire economie zetten we vooral door de volledige productieketens van veelgebruikte producten steeds meer circulair te maken. Productie- en consumptieketens beginnen en eindigen vaak buiten de landsgrenzen. Internationale samenwerking, met buurlanden, binnen de EU en mondiaal is essentieel voor het creëren van een gelijk speelveld, voldoende afzetmarkt en bijvoorbeeld feed stock voor recyclers.

Het is nodig dat de doelen vertaald worden naar de productgroep, dat de actoren in beeld gebracht worden en de huidige situatie per productgroep in termen van circulariteit kwantitatief in beeld wordt gebracht. Waar mogelijk is het ook waardevol om een toekomstvisie te ontwikkelen (of een reeds bestaande als uitgangspunt te nemen). De ketentafels (zie [deel A, 3.2](#)) krijgen deze opdracht.

In het NPCE 2023 zijn maatregelen opgesteld voor vijftien specifieke productketens. In deze actualisatie is de productketen Verpakkingen en wegwerpproducten gesplitst in de productketen Verpakkingen en de productgroep Wegwerpproducten. De productketen Plastic verpakkingen is ondergebracht bij de productketen Verpakkingen. Deze ketens zijn immers nauw verbonden via de inzameling en de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid Verpakkingen.

Gaandeweg zullen we al deze en volgende specifieke productketens in opzet en aanpak meer in lijn brengen met elkaar.

2.1 Elektrische en elektronische apparaten

In de afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor het verlengen van de levensduur van apparaten in het beleid voor de productgroep Elektrische en Elektronische apparaten (EEA). Dit gebeurt onder andere met ontwerpeisen van de EU aan producten en door hergebruik en reparatie van EEA te bevorderen.

In 2024 is de Europese Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)¹ in werking getreden. Deze verordening verbreedt de mogelijkheden om eisen te stellen aan het circulair ontwerp van producten door ook naar andere circulariteitsaspecten dan het energieverbruik te kijken. Denk bijvoorbeeld aan repareerbaarheid en robuustheid van producten.

Reparatie wordt ook met een mix van andere initiatieven bevorderd, bijvoorbeeld met de ondersteuning van circulaire ambachtscentra en versterking van de rechten van consumenten.² In maart 2025 heeft Techniek Nederland in opdracht van het ministerie van IenW een doorontwikkelde versie van het Nationaal Reparateursregister gelanceerd. Consumenten kunnen hier erkende en vakbekwame reparatiebedrijven vinden. Daarnaast is ook de coalitie Lang Leve Elektronica opgericht om met het hele veld aan de slag te gaan met levensduurverlenging van elektronica. Verder verkent het ministerie van IenW de mogelijkheid om reparatie te bevorderen via een reparatiebonus, bijvoorbeeld in de vorm van een voucher.

Overzicht doelen NPCE 2023

De doelstellingen die gelden voor elektrische en elektronische apparaten (zie NPCE 2023, H3.1.1)

- **Doelstelling 1:** In 2030 is het de norm dat elektrische en elektronische apparaten die op de markt worden gebracht geschikt zijn voor gebruik in een circulaire economie
- **Doelstelling 2:** In 2030 wordt het circulair potentieel van elektrische en elektronische apparaten maximaal benut
- **Doelstelling 3:** Vanaf 2030 worden alle ingezamelde afgedankte elektrische en elektronische apparaten hoogwaardig gerecycled, waarbij zoveel mogelijk materiaal, en in het bijzonder kritieke metalen, wordt teruggewonnen.

¹ Kamerstuk 22112-3949

² Kamerstuk 32852, nr 316



De Reparatiefabriek bouwt aan een businessmodel voor reparatie van producten tot €100.

➔ Lees hierover in het [e-zine](#).

Wettelijke doelen binnen de UPV elektrische en elektronische apparaten

Binnen de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) elektrische en elektronische apparaten geldt een doelstelling voor de inzameling van afgedankte EEA (AEEA):

- Minimaal 85% van de door producenten in het betreffende jaar in Nederland geproduceerde gewichtshoeveelheid elektrische en elektronische apparatuur aan afgedankte elektrische en elektronische apparatuur wordt namens de producenten ingezameld en verwerkt.

Eén van de streefdoelstellingen van het NPCE is dat het circulair potentieel van elektrische en elektronische apparaten (EEA) maximaal wordt benut. Dit betekent dat EEA die hergebruikt kunnen worden, dan ook daadwerkelijk worden hergebruikt. Om deze streefdoelstelling te halen is een wettelijk bindende doelstelling nodig die op Europees niveau moet worden vastgesteld. Daarom zal Nederland bij de aanstaande herziening van de EU-richtlijn Afgedankte elektrische en elektronische apparaten pleiten voor opname van een hergebruikdoelstelling.

De maatregelen voor elektrische en elektronische apparaten zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.2 Meubels

Het ministerie van IenW werkt samen met ketenpartners aan een sterke en circulaire meubelketen die optimaal is voorbereid op de opgaven van de toekomst. De inzet is perspectief op goede verdienmodellen voor de keten en voordelen voor de consument.

Het Rijk werkt in samenspraak met de sector aan een UPV voor om de transitie naar een circulaire meubelketen te versnellen. De UPV wordt uiterlijk in 2030 ingevoerd. In 2025 vindt onderzoek plaats naar opties voor de inhoud van de UPV en de kosten die deze opties voor partijen opleveren.

In het kader van de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) stelt de Europese Commissie de komende jaren circulaire ontwerpisen voor meubels vast. Deze eisen kunnen bijdragen aan de verlenging van de levensduur van meubels, de bevordering van repareerbaarheid en demonteerbaarheid en betere recyclebaarheid van materialen. Welke eisen de Commissie aan meubels zal stellen, wordt nader bepaald. De aandacht voor reparatie sluit aan bij de Europese regelgeving over Right to Repair.

Nederland werkt al volop aan hergebruik en reparatie van meubels. Dit gebeurt onder meer met kringloopbedrijven, circulaire ambachtscentra, sociale werkplaatsen en diverse lokale en regionale initiatieven van onder meer startups en koplopers in de sector. In deze centra worden afgedankte meubels ingezameld, gerepareerd en opnieuw aangeboden voor hergebruik. We stimuleren circulaire ambachtscentra door middel van kennis en netwerken. De specifieke uitkeringen aan gemeenten voor circulaire ambachtscentra worden echter niet voortgezet. Het ministerie gaat in overleg met betrokken partijen bezien of het Nationaal Reparateursregister, dat nu nog alleen voor elektrische en elektronische apparaten is ingericht, in de toekomst kan worden uitgebreid naar andere productgroepen, waaronder meubels. Recent is een “ketendoorbraakproject” vanuit het Versnellingshuis gestart voor het vergroten van hergebruik van meubels, aanvullend op eerder gestarte trajecten binnen de circulaire ketenaanpak, zoals die voor plaatmateriaal en vloerbedekking.

Overzicht doelen NPCE 2023

De doelstellingen die gelden voor meubels (zie NPCE 2023, H3.1.2)

- **Doelstelling 1:** In 2030 voldoen alle meubels die nieuw op de markt worden gebracht aan de hoogst haalbare circulaire producteisen
- **Doelstelling 2:** In 2030 is de levensduur van meubels maximaal verlengd
- **Doelstelling 3:** In 2030 is de inzameling en recycling van meubels maximaal verbeterd

De maatregelen voor meubels zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.3 Textiel

Met het Beleidsprogramma circulair textiel 2025-2030, dat in december 2024 is gepubliceerd, wil het kabinet de transitie naar een circulaire textielketen versnellen. Om circulariteit in de textielsector te bevorderen worden bedrijven, de overheid en consumenten gestimuleerd om hergebruik, recycling en het verlengen van de levensduur van textiel vanzelfsprekend te maken. De urgentie voor deze transitie is groot: veel bedrijven in de textielsector die actief werken aan de circulaire economie verkeren in moeilijkheden. Daarmee lijkt het behalen van de beleidsdoelen voorlopig niet in zicht.

Met de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) zijn producenten verantwoordelijk gemaakt voor de inzameling, hergebruik en recycling van textiel. De UPV wordt aangescherpt op basis van Europese regels waaronder uitbreiding naar schoenen en de invoering van verplichte sorteercriteria voor hergebruik van textiel. Daarnaast wordt er gewerkt aan aangescherpte regels voor het exporteren van textielafval en herbruikbaar textiel. Onder de Europese Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) zal de Europese Commissie ontwerpisen voor textiel stellen. De ESPR verbiedt de vernietiging van onverkocht textiel vanaf juli 2026. Daarnaast worden op verzoek van de Tweede Kamer nationale maatregelen onderzocht om ultra fast fashion tegen te gaan. De Kamer wordt in het najaar van 2025 geïnformeerd over de voortgang van het beleid en de onderzochte maatregelen.

Overzicht vervangende doelen NPCE 2023

Met het nieuwe beleidsprogramma 2025-2030 komen de doelen uit het vorige beleidsprogramma te vervallen, en daarmee ook de doelen die in het NPCE genoemd staan. De nieuwe doelstellingen die gelden voor textiel zijn gebaseerd op de vier knoppen van het NPCE:

Doelstelling 2030:

- Substitutie: In alle textielproducten die op de Nederlandse markt verkocht worden, is minimaal 50 procent duurzaam materiaal verwerkt, waarvan minimaal 15 procent post-consumer vezel-tot-vezel recyclaat.
- Levensduurverlenging: Het aandeel tweedehands textielproducten ten opzichte van het aantal nieuw gekochte producten is minimaal 25 procent (inclusief verkoop via online platforms). Het aantal gerepareerde textielproducten stijgt.
- Hoogwaardige verwerking: De gegenereerde hoeveelheid textielafval kg/per capita/per jaar is gedaald naar 10 kilo.
- Verminderen grondstoffengebruik: Aantal gekochte nieuwe kledingstukken per persoon per jaar is gedaald naar gemiddeld 35 stuks.

Doelstelling 2035:

- Substitutie: In alle textielproducten die op de Nederlandse markt verkocht worden, is minimaal 70 procent duurzaam materiaal verwerkt, waarvan minimaal 20 procent post-consumer vezel-tot-vezel recyclaat.
- Levensduurverlenging: Het aandeel tweedehands textielproducten ten opzichte van het aantal nieuw gekochte producten is minimaal 30 procent (inclusief verkoop via online platforms). Het aantal gerepareerde textielproducten stijgt.
- Hoogwaardige verwerking: De gegenereerde hoeveelheid textielafval kg/per capita/per jaar is gedaald naar 8 kilo.
- Verminderen grondstoffengebruik: Aantal gekochte nieuwe kledingstukken per persoon per jaar is gedaald naar gemiddeld 25 stuks.

Doelstelling 2050:

- Een volledig circulaire economie: een veilige, transparante en verantwoorde circulaire textielketen voor mens, dier en milieu.
- Al het textiel wordt gemaakt van fossielvrije, duurzame biogebaseerde en/of gerecyclede materialen.



Wettelijke doelen binnen de UPV textiel

Naast de doelstellingen van het beleidsprogramma, gelden er wettelijke doelstellingen onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) textiel. Textielproducenten zijn verantwoordelijk voor het behalen van deze doelstellingen:

Doelstelling 2025:

- 50% van de in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled.
- Ten minste 20% van de in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik.
- Ten minste 10% van de in de handel gebrachte textielproducten is bestemd voor hergebruik in Nederland.
- Van het gerecyclede deel wordt 25% vezel-tot-vezel gerecycled

Doelstelling 2030:

- 75% van het in de handel gebrachte textiel wordt voorbereid voor hergebruik of gerecycled.
- Ten minste 25% van de in de handel gebrachte textielproducten wordt voorbereid voor hergebruik.
- Ten minste 15% van de in de handel gebrachte textielproducten is bestemd voor hergebruik in Nederland.
- Van het gerecyclede deel wordt 33% vezel-tot-vezel gerecycled

Maatregelen voor textiel, aanvullend op het NPCE 2023

- We verkennen maatregelen om ultra fast fashion tegen te gaan.

2.4 Verpakkingen

Begin 2025 is de Europese Verpakkingenverordening³ gepubliceerd, als vervanging van de Verpakkingenrichtlijn.⁴ De nieuwe verordening is een ambitieus en baanbrekend instrument dat de komende 10 jaar het beleid voor verpakkingen grotendeels zal bepalen. De verordening richt zich op een reductie van de hoeveelheid verpakkingsmateriaal. Verpakkingen dienen recyclebaar te zijn en ook daadwerkelijk gerecycled te worden. Ook moeten verpakkingen een bepaalde hoeveelheid gerecycled materiaal bevatten. De diverse onderdelen van de verordening treden de komende jaren stap voor stap in werking. Hoewel de verordening grotendeels direct van toepassing is in alle lidstaten, vragen bepaalde onderdelen implementatie in nationale wetten. Nederland heeft dit in gang gezet.



BOXO won de Circular Award Business 2025 voor een oplossing met een universeel statiegeldsysteem voor herbruikbare verpakkingen.

➔ Lees hier meer over in het [e-zine](#).

³ Verordening (EU) 2025/40 betreffende verpakkingen en verpakkingsafval.

⁴ Kamerstuk 22112 nr 3958.

Overzicht doelen NPCE 2023

De doelstellingen die gelden voor verpakkingen uit het NPCE2023, H3.1.4:

- **Doelstelling 1:** Alle verpakkingen die vanaf 2030 op de Europese markt worden gebracht zijn geschikt voor gebruik in een circulaire economie en voldoen aan circulaire producteisen.
- **Doelstelling 2:** Vanaf 2030 wordt het potentieel van herbruikbare verpakkingen maximaal benut.
- **Doelstelling 3:** Vanaf 2030 worden verpakkingen optimaal ingezameld voor recycling. Verpakkingsmateriaal wordt na recycling ingezet als recyclelaan

En in H3.2.1:

- In 2026 is ten minste 40 procent reductie van plastic wegwerpbekers en voedselverpakkingen gerealiseerd ten opzichte van 2022. In 2030 zijn alle wegwerpverpakkingen met 50 procent gereduceerd, dus breder dan alleen voedselverpakkingen.

Wettelijke doelen binnen de UPV Verpakkingen

Binnen de UPV Verpakkingen zijn er doelen voor het aandeel dat gerecycled wordt per materiaalstroom (glas, papier/karton, metaal, hout, plastic)

Maatregel voor verpakkingen, aanvullend op het NPCE 2023-2030

- We implementeren de Europese verpakkingenverordening.

2.5 Wegwerpproducten

In Nederland zijn maatregelen van kracht om het aantal plastic bekert en bakjes voor eenmalig gebruik in 2026 met 40% te verminderen ten opzichte van 2022. Het ministerie van IenW heeft deze maatregelen in 2024 geëvalueerd⁵. Een van de conclusies was dat het aannemelijk is dat de doelstelling wordt behaald. De behaalde reductie wordt in 2025 nader gekwantificeerd. Naar aanleiding van de evaluatie heeft het ministerie aanpassingen van de relevante regelgeving in gang gezet om de regelgeving effectiever en duidelijker te maken.

⁵ Kamerbrief, december 2024.

In Europees verband wordt gekeken naar de mogelijkheden om passende maatregelen te treffen tegen bepaalde wegwerpproducten in het kader van de evaluatie van de [EU Richtlijn](#) over de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu. Deze evaluatie wordt verwacht in 2027.

Voor de productgroep wegwerpproducten wordt geen ketentafel opgestart. Vanwege de uiteenlopende producten waaruit de productgroep wegwerpproducten bestaat, is een ketentafel namelijk geen logisch instrument. Met belanghebbenden binnen deze productgroep is blijvend dialoog op basis van actuele ontwikkelingen.

Overzicht doelen NPCE 2023

De doelstellingen die gelden voor wegwerpproducten (zie NPCE 2023, H3.1.4)⁶

- **Doelstelling 1:** Het aantal wegwerpproducten is teruggedrongen en wegwerpproducten met grote impact zijn volledig recyclebaar en hebben een passende afvalinzamelingsstructuur.
- **Doelstelling 2:** In 2030 is de hoeveelheid zwerfafval maximaal verminderd.

Wettelijke doelen voor deze productgroep

De maatregelen in het Besluit kunststofproducten voor eenmalig gebruik en de daarbij behorende ministeriele regeling beogen het aantal plastic bekert en bakjes voor eenmalig gebruik in 2026 met 40% te verminderen ten opzichte van 2022.

De maatregelen voor wegwerpproducten zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

⁶ In het NPCE 2023 zijn maatregelen en doelstellingen opgesteld voor specifieke productketens. In deze actualisatie is de productketen Verpakkingen en wegwerpproducten gesplitst in de productketen Verpakkingen en de productgroep Wegwerpproducten. Vandaar dat de nummering van de doelstellingen hier gewijzigd is.



Plastic

De acties uit het NPCE van 2023 hebben verschillende inzichten opgeleverd in de mogelijkheden om de circulariteit van plasticverpakkingen, landbouwplastic en plastic in de bouw te vergroten. Voor de productgroep plastic in de bouw worden mogelijke maatregelen voor de productgroep isolatiematerialen verder bestudeerd. Voor de productgroep landbouwplastic heeft het kabinet besloten om de sector in eerste instantie één jaar de tijd te geven om een vrijwillig inzamel- en recyclesysteem ('vrijwillige UPV') op te zetten, met aandacht voor een aantal specifieke uitgangspunten.

Als in dit jaar onvoldoende voortgang optreedt, kan het Rijk besluiten om een wettelijke UPV op te stellen. Voor de productgroep (plastic) verpakkingen ligt de focus de komende tijd op de implementatie van de Europese Verpakkingenverordening (zie 2.4).

Recycling van plastic

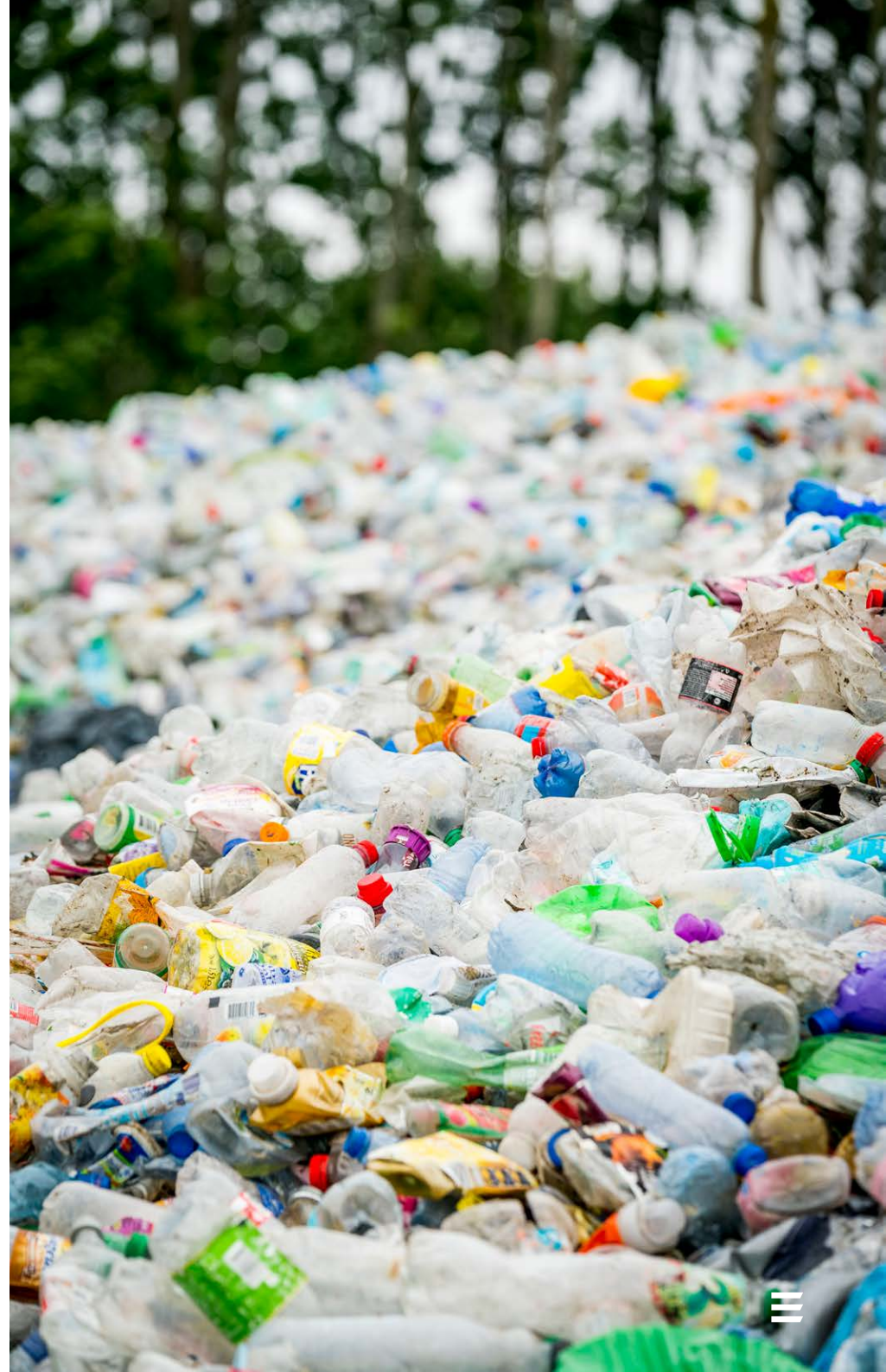
De afgelopen twee jaar zijn meerdere recyclers van plastic failliet gegaan. Dat komt vooral doordat nieuw virgin plastic uit fossiele bronnen goedkoper is dan gerecycled plastic en door toegenomen concurrentie met plasticrecycalaat uit Azië. Daarom blijft het kabinet zich op Europees niveau inzetten om de markt voor plasticrecycalaat structureel te verbeteren, met name door in Europese wetgeving ambitieuze doelstellingen voor het verplicht toepassen van recycalaat op te nemen. Ook werkt het kabinet aan een overbruggingskredietregeling waarvoor 20 mln. euro uit het Klimaatfonds is toegekend.

VN plasticverdrag

Nederland streeft naar een gedegen VN-verdrag ter bestrijding van de mondiale plasticvervuiling. Helaas is de laatste onderhandelingsronde, die had moeten leiden tot een verdrag, in augustus 2025 geschorst en is er enkel afgesproken dat de onderhandelingen op een nader te bepalen moment worden voortgezet. Gezien het belang van een mondiaal plasticverdrag, zowel voor het milieu als voor een duurzame Nederlandse industrie, blijft Nederland zich inzetten voor een sterk plasticverdrag met bindende mondiale maatregelen.

Plastictafel

Voorjaar 2025 heeft het kabinet besloten om de circulaire-plasticnorm en de plasticheffing niet in de huidige vorm te implementeren. Onder leiding van de Speciaal



Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie en op verzoek van het Kabinet hebben deelnemers aan de zogenoemde ‘plastictafel’ gezocht naar alternatieven voor de norm en de heffing. Na een twee maanden intensief traject is op 4 juli het eindrapport opgeleverd. Op 16 september heeft het kabinet haar eerste appreciatie op de uitkomsten van de plastictafel gegeven⁷ in de Kamerbrief Uitvoering Pakket voor Groene Groei⁸. Het kabinet is in de recente Kamerbrief over circulair plastic⁹ nader ingegaan op de voorstellen van de Plastictafel. Het kabinet zal de Tweede Kamer voor het eind van 2025 informeren over de voortgang van de bestudering en uitwerking van de aangedragen voorstellen.

Monitoring

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat gaat de transitie naar een circulaire plasticketen structureel monitoren. De eerste uitkomsten worden in 2025 met de Kamer gedeeld. De nulmeting van deze monitor is met de Kamer gedeeld in hierboven genoemde Kamerbrief circulair plastic.

Maatregelen voor plastic, aanvullend op het NPCE 2023-2030

- We introduceren een Monitor Circulair Plastic.
- We blijven ons op Europees niveau inzetten om de markt voor plasticrecycalaat structureel te verbeteren, met name door in Europese wetgeving ambitieuze doelstellingen voor het verplicht toepassen van recycalaat op te nemen.
- Bestuderen en waar mogelijk verder uitwerken voorstellen Plastictafel.
- We financieren de transitie naar circulair plastic via het Groeifondsprogramma Circular Plastics NL.
- We maken de weg vrij om over te schakelen op het gebruik van biobaseerde kunststof materialen en producten met het Groeifondsprogramma BioBased Circular.

⁷ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/16/tabel-met-appreciatie-voorstellen-plastictafel

⁸ open.overheid.nl/documenten/dc1bcf00-f921-4ea6-a915-d612f7580fe5/file

⁹ www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/26/kamerbrief-circulair-plastic

2.6 Plastic in de bouw

Voor plastic in de bouw worden mogelijke maatregelen voor de productgroep isolatiematerialen in de bouw verder bestudeerd.

Maatregel voor plastic in de bouw, aanvullend op het NPCE 2023-2030

- We verkennen de mogelijkheden voor inzet van het instrument UPV voor isolatiematerialen in de bouw.

2.7 Land- en tuinbouwplastic

De sector werkt op dit moment aan een vrijwillig inzamel- en recyclesysteem (‘vrijwillige UPV’). Vanuit de Rijksoverheid wordt voor de periode van een jaar afgezien van het instellen van een ‘wettelijke UPV’, mits de ‘vrijwillige UPV’ aan een aantal voorwaarden voldoet. Onder deze voorwaarden worden vier kwantitatieve doelstellingen gesteld, waaronder:

- een recycledoelstelling van 33% voor alle typen land- en tuinbouwfolies;
- van het aandeel gerecyclede land- en tuinbouwfolies dient 25% van voldoende kwaliteit te zijn om opnieuw in de sector toe te passen;
- een specifieke inzameldoelstelling van 5% voor tuinbouwfolies;

Deze doelstellingen dienen jaarlijks met 2% toe te nemen, met een eerste evaluatie na drie jaar.

Maatregelen voor land- en tuinbouwplastic, aanvullend op het NPCE 2023-2030

- We willen de sector één jaar de tijd geven om een vrijwillig UPV-systeem op te zetten.

Bouw

De bouwsector is in het NPCE een van de prioritaire productketens, omdat deze sector aanzienlijk bijdraagt aan het grondstoffengebruik, CO₂-uitstoot en de ecologische voetafdruk. Het NPCE van 2023 bevat daarom verschillende maatregelen om deze impact te verkleinen. Onder de bouwsector vallen hier de grond-, weg- en waterbouw (GWW), de woningbouw en utiliteitsbouw (B&U). Deze paragraaf belicht de voortgang van enkele maatregelen.

Wettelijke sturing op verlagen milieu-impact in de bouw

In de bouwregelgeving is vastgelegd dat de B&U-sector moet sturen op een steeds lagere milieubelasting van gebouwen (lagere milieuprestatie gebouwen-score) door het toepassen van duurzame en circulaire materialen en bouwwijzen. Het Rijk werkt in aanvulling daarop aan de implementatie van de aankomende Europese norm voor onder meer de CO₂-emissie van het materiaalgebruik van nieuwe gebouwen. Voor aanbestedingen in de GWW gebruiken enkele publieke opdrachtgevers nu al vrijwillig de milieukostenindicator (MKI). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wetsvoorstel voor om het stellen van milieuprestatie-eisen te verplichten bij aanbestedingen van infrastructuur. Dit is een wens van partijen uit het bedrijfsleven, medeoverheden en andere publieke opdrachtgevers. Verplicht stellen van milieuprestatie-eisen biedt eenduidigheid in inkopen, geeft publieke opdrachtgevers de zekerheid dat ze duurzamer materiaal inkopen en biedt het bedrijfsleven perspectief en investeringszekerheid bij verduurzaming. Om opdrachtgevers hierbij te ondersteunen wordt in 2025 een ondersteuningspunt opgezet. Meer informatie is [hier](#) te vinden.

Strategie Klimaatneutrale en circulaire infraprojecten

Met de strategie [Klimaatneutrale en circulaire infraprojecten](#) (KCI) sturen overheden op een volledig circulaire infrastructuur. Dit gebeurt onder andere met de zogenaamde koploper-peloton-aanpak, waarmee de overheid als inkoper steeds duurzamer werken vereist bij de totstandkoming van bouwwerken in de GWW. Een groot deel van de NPCE-maatregelen is onderdeel van deze strategie of aanvullend hierop. Het beleid voor de B&U is gedeeld via Kamerbrieven.¹⁰

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 852, nr. 265, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 847, nr. 1237 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 28 325, nr. 279n



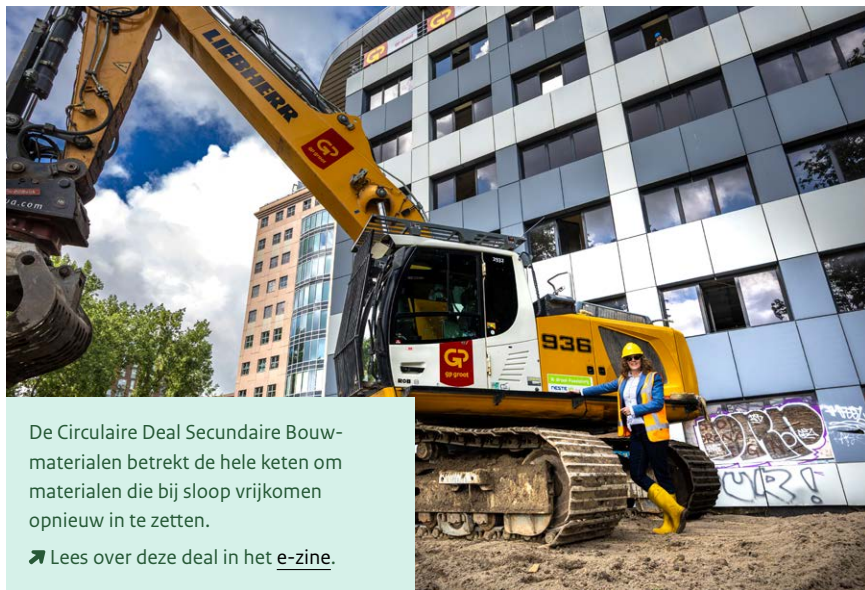
In de Fryske Vezelhennepdeal sluiten boeren, bouwers, woningcorporaties en andere partijen de keten door het telen, verwerken en toepassen van vezelhennep als bouw materiaal.
➔ Lees meer over deze deal in het [e-zine](#).

Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB)

Met de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB) worden enerzijds boeren gestimuleerd om het aanbod van biobased materialen voor de GWW en de B&U te vergroten en anderzijds bedrijven in de bouw om deze materialen toe te passen in bouwwerken, bijvoorbeeld voor isolatie of in asfalt.¹¹ Voor het plan is tot en met 2032 200 miljoen euro toegekend uit het Klimaatfonds. De NABB stimuleert het gebruik van hernieuwbare materialen, zoals miscanthus, vlas en vezelhennep, om de CO₂-uitstoot in de bouwsector te verminderen en de circulaire economie te bevorderen. Dit gebeurt door ketens van boeren, verwerkende industrie en bouwers op te zetten en innovatie en samenwerking tussen overheid, markt en kennisinstellingen te versterken. Ook wordt industrieel bouwen gestimuleerd, om efficiënter te bouwen en het gebruik van primaire materialen per bouwwerk te verminderen.¹²

¹¹ [Nationale Aanpak Biobased Bouwen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹² [Innovatie en Opschaling Woningbouw | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)



Het toepassen van biobased bouw materiaal draagt bij aan de richtinggevende doelstelling om minder primair abiotisch materiaal te gebruiken: als het aandeel biotisch materiaal stijgt, zal het aandeel abiotisch materiaal immers kunnen dalen.

Het Bouwmaterialenakkoord

Het verduurzamen van de bouw en de bouwmaterialenindustrie is belangrijk om te komen tot een volledig circulaire bouw-economie, de klimaatdoelen te halen, de markt voor te bereiden op Europese verplichtingen en de beschikbaarheid van (secundaire) grondstoffen te vergroten. Het voorgenomen Bouwmaterialenakkoord moet verduurzaming in de ketens van onder andere beton, staal, isolatie, gips en hout stimuleren. Dat vraagt samenwerking van een brede groep ketenpartijen. Als basis voor het akkoord hebben de partijen in 2024 een samenwerkingsverklaring getekend en afgesproken om de randvoorwaarden voor verdergaande beschikbaarheid van grondstoffen en verduurzaming inzichtelijk te maken.¹³

¹³ [Samenwerkingsverklaring bouwmaterialenakkoord | Bouwberaad | Home | Volkshuisvesting Nederland.](#)

Sturen op het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen

Op dit moment komt slechts een klein deel van het bouw- en sloopaafval in zijn oorspronkelijke vorm terug in de bouw, waardoor de instroom van primaire grondstoffen hoog blijft. Daarom wordt het gebruik van secundaire bouwgrondstoffen bevorderd. Waar dat kan is renovatie een goede oplossing. Soms zijn er andere mogelijkheden die veel milieuwinst opleveren ten opzichte van de traditionele manier van slopen en nieuwbouw, en bovendien bij woningbouw minder overlast voor de bewoners geven.

Met de Aanpak Circulair Slopen en Hergebruik¹⁴ wordt het opnieuw inzetten van materialen en bouwcomponenten uit slooprojecten – in plaats van nieuwe materialen – gestimuleerd. Dat gebeurt door het delen en implementeren van de zogenaamde best beschikbare werkwijzen voor circulair slopen en het ontwikkelen van een afwegingskader voor circulair ontwerpen dat breed toepasbaar is in de bouwsector. Zo stimuleren en ondersteunen we markt en overheden om in iedere fase van een project na te denken over de milieu-impact van hun bouwwerk.¹⁵ Daarnaast bevordert het Rijk dat overheden aanbestedingen inzetten als stuurmiddel om circulaire bouw met ook secundaire bouwgrondstoffen te bevorderen.

Het Transitieteam Circulaire Bouweconomie richt zich in het uitvoeringsprogramma 2025-2026¹⁶ op vier thema's: 1) 'narrow the loop', 2) beheer en onderhoud van bestaande bouw, 3) hoogwaardig hergebruik en 4) installaties in bouwwerken en in de GWW. Deze thema's krijgen na de opheffing van het transitieteam (eind 2026) een plaats op de ketentafel of in beleidsontwikkeling (zie ook 4.3).

¹⁴ Aanpak circulair slopen en hergebruik.

¹⁵ Bijvoorbeeld de circulaire deal secundaire bouwmaterialen in Noord-Holland Noord die in 2024 is gesloten.

¹⁶ Nieuw Uitvoeringsprogramma slaat brug naar de praktijk | Circulaire Bouweconomie.

Maatregelen voor de bouw, aanvullend op het NPCE 2023-2030

- We stellen een Aanpak Circulair slopen en hergebruik op.
- We introduceren een digitaal materialenpaspoort beton.
- We implementeren de aankomende Europese norm voor de CO₂-emissie van het materiaalgebruik in gebouwen.
- Met het wetsvoorstel Milieuprestatie-eisen GWW bevorderen we eenduidigheid in inkoop en verminderen we het gebruik van vervuilende materialen in de GWW (wijziging Wet milieubeheer).
- We zetten een ondersteuningspunt op als aanvullende maatregel bij het wetsvoorstel Milieuprestatie-eisen GWW, waarmee we onder andere kleine marktpartijen stimuleren bij de toepassing van milieuprestatie-eisen bij GWW-werken.
- Met de NABB stimuleren we enerzijds boeren om het aanbod van biobased materialen voor de GWW en B&U te vergroten en anderzijds bedrijven in de bouw om deze materialen te produceren/verwerken en toe te passen in bouw-werken.
- Met het Bouwmaterialenakkoord in wording stimuleren we de verduurzaming in de ketens van onder andere beton, staal, isolatie, gips en hout stimuleren, in samenwerking met ketenpartijen.

2.8 Woningen

Overzicht doelen NPCE 2023:

Als effectdoel streeft het kabinet naar een stapsgewijze halvering van de milieuprestatie van nieuwe woningen uiterlijk in 2030. Het kabinet onderzoekt momenteel of het tempo van de halvering kan worden versneld naar 2025.

De circulariteitsdoelen die gelden voor woningen uit het NPCE 2023, H3.3.1

- **Circulariteitsdoel 1:** stelt het kabinet dat industrieel en in een gedigitaliseerd proces bouwen en verbouwen de standaard is in alle contingenten die daarvoor geschikt zijn. Het streven is om daarmee in 2030 de helft van de totale markt te bedienen
- **Circulariteitsdoel 2:** is in het kader van de bouwopgave streven naar opleveren van 15.000 woningen per jaar door transformatie van winkelgebied en kantoren.

- **Circulariteitsdoel 3:** is in het kader van de bouwopgave streven naar het opleveren van 15.000 flexwoningen per jaar. Dit is met ondersteuning van de financiële middelen die vanuit het coalitieakkoord beschikbaar zijn gesteld om de onrendabele toppen te kunnen dekken en de bereikbaarheid te borgen.
- **Circulariteitsdoel 4:** is het beter benutten van de bestaande woningvoorraad, zoals met de verkenning naar de inzet van het instrument woningsplitsing en het stimuleren van woningdelen.

De maatregelen voor woningen zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.9 Kantoren

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Als effectdoel streeft het kabinet naar een milieuprestatie van nieuwe kantoren 0,7 of lager (ten opzichte van 1,0 in 2021).

De circulariteitsdoelen die gelden voor kantoren uit het NPCE 2023, H3.3.2

- **Circulariteitsdoel 1:** het kabinet stimuleert de voortgang van circulair inkopen en aanbesteden door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Dit geeft een CO₂-emissiereductie in de bouw, beheer en sloop van kantoren, als gevolg van onder meer het weer inzetten van secundaire materialen.
- **Circulariteitsdoel 2:** zo veel mogelijk transformatie en renovatie of verduurzaming in plaats van nieuwbouw. Het realiseren van extra woningen met het transformeren van vastgoed draagt ook bij aan de vitaliteit van gebieden, steden en dorpen.

De maatregelen voor kantoren zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.10 Viaducten, bruggen en wegverhardingen

Viaducten en bruggen

Effectdoelen en circulariteitsdoelen:

Als effectdoel streeft het kabinet ernaar dat in 2030 50 procent reductie van de milieubelasting wordt bereikt ten opzichte van de milieubelasting in 2019.

De circulariteitsdoelen die gelden voor viaducten en bruggen uit het NPCE 2023, H3.3.3:

- **Circulariteitsdoel 1:** dat er uiterlijk vanaf 2030 in elke aanleg- en vervangingsopgave een integrale afweging op bouwwerkniveau op circulariteit plaatsvindt en gestuurd wordt op het zoveel mogelijk reduceren van de milieubelasting (MKI).
- **Circulariteitsdoel 2:** stelt het kabinet dat vanaf 2030 bestaande viaducten in technisch opzicht hun beoogde technische levensduur behalen. In de praktijk zien we namelijk dat kunstwerken vaak de levensduur waarvoor ze ontworpen zijn



Deze fiets- en wandelbrug in Nijkerk is volledig gemaakt van circulair hout en staal, in opdracht van de provincie Gelderland.

➔ Lees hierover meer in het [e-zine](#).

(technische levensduur) niet halen, doordat ze kampen met (technische) gebreken ten gevolge van ontwerpbeslissingen, uitvoeringswijze en/of niet adequaat onderhoud en beheer.

- **Circulariteitsdoel 3:** stelt het kabinet dat vanaf 2030 de technische levensduur van nieuwe bruggen en viaducten afgestemd is op de functionele levensduur.
- **Circulariteitsdoel 4:** stelt het kabinet dat uiterlijk in 2030 voor alle vrijkomende elementen van bestaande bruggen en viaducten op hoogwaardig hergebruik wordt gestuurd. Hiertoe wordt per bouwwerk een hergebruikscan uitgevoerd.

Wegverhardingen

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Als effectdoel streeft het kabinet ernaar dat in 2030 50 procent reductie van de milieubelasting wordt bereikt ten opzichte van de milieubelasting in 2019.

De circulariteitsdoelen die gelden voor wegverhardingen uit het NPCE 2023, H3.3.4:

- **Circulariteitsdoel 1:** de optimalisering van de MKI-reductie van het integrale wegsysteem in aanleg en onderhoud
- **Circulariteitsdoel 2:** stelt het kabinet ook dat de bouwopgave van wegen en het materiaalgebruik teruggebracht dienen te worden ten opzichte van de huidige prognoses.
- **Circulariteitsdoel 3:** stelt het kabinet dat asfaltlagen in 2030 ten minste een twee jaar langere levensduur hebben. Concreet betekent dit dat in 2026 circulair beheer en onderhoud van asfaltwegen volledig geïmplementeerd is.
- **Circulariteitsdoel 4:** stelt het kabinet dat in 2030 minimaal 95 procent van het vrijkomende asfalt hoogwaardig gerecycled wordt.
- **Circulariteitsdoel 5:** stelt het kabinet dat in 2030 minimaal 10 procent van de bindmiddelen en minimaal 20 procent van de overige gebruikte grondstoffen (exclusief asfaltgranulaat en bindmiddelen) van alternatieve oorsprong is, zoals secundair en/of hernieuwbaar (waaronder biobased).

De maatregelen voor viaducten, bruggen en wegverhardingen zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030 en de strategie Klimaatneutrale en circulaire infraprojecten (KCI).

Maakindustrie

De circulaire maakindustrie werkt sinds 2019 aan de ondersteuning van circulaire businessmodellen binnen vier prioritaire productgroepen: circulaire windparken, zon-pv-systemen, klimaatinstallaties en capital equipment. Een groot deel van de maatregelen die voor deze productgroepen uit het NPCE 2023 zijn geformuleerd, is inmiddels afgerond.

Als onderdeel van de Nationale Grondstoffenstrategie (zie deel A, 6) worden plannen van aanpak voor een weerbare en circulaire maakindustrie gemaakt. De doelstellingen van de Nationale Grondstoffenstrategie en het NPCE worden hierbij gecombineerd, door zowel op circulariteit als brede leveringszekerheid voor kritieke grondstoffen te sturen. Dit gebeurt met de routekaartaanpak.

De plannen betreffen productgroepen die vanwege de producten belangrijk zijn voor de huidige en toekomstige economie en kritieke grondstoffen bevatten. Het gaat momenteel om: wind op zee (en land), zon-pv-systemen, klimaatinstallaties, machines/werktuigen (voorheen 'capital equipment'), elektrische apparaten en elektronica (voorheen 'capital equipment'), batterijen, elektrolyzers, kritieke materialen en militaire schepen. Naar verwachting volgen meer productgroepen.

De plannen van aanpak (routekaarten) benoemen de risicovolle afhankelijkheden van kritieke grondstoffen in de waardeketen voor een product, component of halffabrikaat. Ze geven menukaarten met opties voor zowel leveringszekerheid (bijvoorbeeld voorraadvorming en diversificatie) als circulariteit (bijvoorbeeld levensduurverlenging). Het bedrijfsleven, overheden en kennisinstellingen stellen de routekaarten gezamenlijk op.

2.11 Machines en werktuigen

De circulaire maakindustrie werkt sinds 2019 aan de ondersteuning van circulaire businessmodellen binnen de productgroep machines en werktuigen (voorheen capital equipment). Een groot deel van de maatregelen die voor deze productgroep zijn geformuleerd in het NPCE 2023, is inmiddels afgerond.

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Het effectdoel voor deze productgroep is identiek aan het effectdoel van de gehele maakindustrie, dat wil zeggen een bijdrage aan 2,2 Mton CO₂-reductie (scope 1 en 2) en een bijdrage aan het verbeteren van de leveringszekerheid van de maakindustrie.

De circulariteitsdoelen die gelden voor capital equipment (zie NPCE 2023, H3.4.1)

- **Circulariteitsdoel 1:** reduceren van materiaalinzet door introductie van nieuwe procestechnologie
- **Circulariteitsdoel 2:** eisen ten aanzien van goede repareerbaarheid en langdurige beschikbaarheid van onderdelen
- **Circulariteitsdoel 3:** toename van modulariteit capital equipment i.v.m. levensduurverlenging en digitale vernieuwing
- **Circulariteitsdoel 4:** in 2030 een minimale inzet van gerecyclede kritieke materialen/onderdelen

De maatregelen voor machines en werktuigen zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.12 Windparken op zee en land

De circulaire maakindustrie werkt sinds 2019 aan de ondersteuning van circulaire businessmodellen binnen de productgroepen windparken (op zee en land). Een groot deel van de maatregelen die voor deze productgroep zijn geformuleerd in het NPCE 2023, is inmiddels afgerond.

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Het effectdoel voor deze productgroep is identiek aan het effectdoel van de gehele maakindustrie, dat wil zeggen een bijdrage aan 2,2 Mton CO₂-reductie (scope 1 en 2) en een bijdrage aan het verbeteren van de leveringszekerheid van de maakindustrie.

De circulariteitsdoelen die gelden voor circulaire windparken (zie NPCE 2023, H3.4.2)

- **Circulariteitsdoel 1:** 100 procent secundair gebruik van windturbine-materialen in 2050.
- **Circulariteitsdoel 2:** verplichte toepassing van gerecyclede materialen in een windturbine.
- **Circulariteitsdoel 3:** verminderen virgin materialen.

De maatregelen voor windparken op zee en land zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

2.13 Zon-PV-systemen

De circulaire maakindustrie werkt sinds 2019 aan de ondersteuning van circulaire businessmodellen binnen de productgroep zon-pv-systemen. Een groot deel van de maatregelen die voor deze productgroep zijn geformuleerd in het NPCE 2023, is inmiddels afgerond.

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Het effectdoel voor deze productgroep is een bijdrage aan 2,2 Mton CO₂-reductie (scope 1 en 2) en een bijdrage aan het verbeteren van de leveringszekerheid van de maakindustrie. Naast deze algemene bijdragen wordt specifiek gestreefd naar zonnepanelen met een kleine CO₂-footprint (>50 procent reductie scope 3) en minder milieu-impact als vermindering van impact van (zeer) zorgwekkende stoffen (lood, PFAS) op de Nederlandse/Europese markt.

De circulariteitsdoelen die gelden voor zon-PV-systemen (zie NPCE 2023, H3.4.3)

- **Circulariteitsdoel 1:** 1 economische levensduurverlenging en hergebruik van panelen en componenten (huidige generatie en nieuwe generatie panelen).
- **Circulariteitsdoel 2:** hoogwaardige circulaire verwerking van vrijkomende zon-pv-panelen.
- **Circulariteitsdoel 3:** zonnepanelen vrij van toxische stoffen beschikbaar.

De maatregelen voor zon-PV-systemen zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.



2.14 Klimaatinstallaties

De circulaire maakindustrie werkt sinds 2019 aan de ondersteuning van circulaire businessmodellen voor de productgroep klimaatinstallaties. Een groot deel van de maatregelen die voor deze productgroep zijn geformuleerd in het NPCE 2023, is inmiddels afgerond.

Effectdoel en circulariteitsdoelen:

Het effectdoel wat wordt nagestreefd is een (25 procent) lagere MKI voor klimaatssystemen in 2030, inclusief de gebruiksfase ten opzichte van 2016.

De circulariteitsdoelen die gelden voor circulaire klimaatinstallaties uit het NPCE 2023, H3.4.4:

- **Circulariteitsdoel 1:** in 2030 is de functionele levensduur van klimaatssystemen met 50 procent toegenomen ten opzichte van 2016.
- **Circulariteitsdoel 2:** in 2030 wordt 100 procent van de componenten en toestellen hoogwaardig gerecycled of hergebruikt na einde leven.

De maatregelen voor zon-PV-systemen zijn opgenomen in het NPCE 2023-2030.

3 Overige ketens

Er zijn meer productketens die gericht zijn op circulair werken en denken en waarbinnen ketenpartners thematische opgaven en uitdagen oppakken en innoveren. Een aantal belichten we hieronder, namelijk de ketens rond de scheiding en recycling van afval en grondstoffen, recycling van plastic, de mobiliteitsector, de zorg en defensie.

3.1 Scheiding en recycling van afval en grondstoffen

Goed afvalbeheer begint bij een goede scheiding en inzameling van afgedankte producten en materialen. Door afval meer en beter aan de bron te scheiden, neemt de kwaliteit van de verschillende afvalstromen toe. Dit leidt tot het langer gebruiken van materialen en grondstoffen en meer hoogwaardige recycling. Met het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) wordt gewerkt aan het meer en beter scheiden van afval van huishoudens en uit de kantoor-, winkel- en dienstensector (KWD). Deze programma's lopen eind 2025 af en zullen worden hernieuwd zodat we ook in 2026 en verder samen met gemeenten, inzamelaars en bedrijven kunnen blijven toewerken naar meer en betere afvalscheiding.

In de afgelopen periode zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd op het gebied afvalscheiding- en inzameling en hoogwaardige verwerking van afval. Naast de verschillende onderzoeken heeft er ook een uitgebreid participatietraject plaatsgevonden in het kader van de verkenning naar de (on)mogelijkheden van meer landelijke standaardisering van afvalscheiding en -inzameling. Deze onderzoeken en gesprekken worden momenteel geanalyseerd en vormen de basis voor verdere besluitvorming over mogelijke maatregelen ter verbetering van de afvalinzameling, inclusief eventuele standaardisatie.

3.2 Mobiliteit, voertuigen en vaartuigen

In het mobiliteitssysteem is op veel manieren circulaire winst te behalen, van circulair ontworpen modaliteiten tot het toepassen van de circulariteitsstrategieën. Het mobiliteitssysteem omvat drie sectoren: luchtvaart, maritiem en wegverkeer/automotive.

Luchtvaart en maritiem

In de sectoren luchtvaart en maritiem werkt men vooral toe naar gebruik van lichtgewicht materialen, wat indirect bijdraagt aan de vermindering grondstoffen. Het ministerie van IenW gaat een circulaire strategie voor de Rijksrederij opstellen. De Rijksrederij beheert, bemant en onderhoudt een vloot van specialistische schepen die beschikbaar worden gesteld aan verschillende overheidsorganisaties zoals de Douane en de Kustwacht. In de Sectoragenda Maritieme Maakindustrie is het koploperproject Werf van de Toekomst opgenomen. Een doelstelling in het project is dat de het proces van scheepsbouw, van ontwikkeling tot hergebruik van een schip, in 2050 volledig circulair is ingericht.



Wegverkeer/automotive

Het wegverkeer bestaat uit verschillende soorten voertuigen (auto, fiets, gemotoriseerde tweewielers, bestelauto, vrachtverkeer, OV-bussen, touringcars) die voor een groot gedeelte worden geïmporteerd. De bijdrage van de fiets van Nederlands fabricaat aan de circulaire opgave is dan misschien minder groot dan van andere vervoerswijzen, maar de fiets kent wel (symbolische) waarde. Het is economisch relevant om de sector verder aan te jagen. Sommige onderdelen worden al opgepakt, zoals verpakkingseisen via de Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) en de accupakketten via de productketen Batterijen.

In de automotive-sector neemt de interesse en expertise in circulariteit toe. Het Toekomstbeeld Automobility laat zien dat de sector werkt aan het circulair en sociaal verantwoord maken van de auto-keten: van grondstofwinning tot recycling van de batterij. Daarnaast stelt de aankomende Europese Circulaire Voertuigenverordening nieuwe eisen aan de circulariteit van voertuigen (personenauto's, bestelwagens, motoren, bussen, vrachtwagens), zoals een verplichte toepassing van plastic recycelaat en een circulariteitsstrategie. Ook worden eisen gesteld aan het afvalbeheer van deze voertuigen. Eind 2025 wordt een akkoord verwacht, waarna de lidstaten twee jaar tijd hebben voor implementatie.

Samen met Circonnect en in co-creatie met stakeholders wordt een routekaart voor circulaire laadpalen uitgewerkt. Met de routekaart willen de betrokken partijen een heldere koers uitzetten voor de gehele sector. De ambitie is een gedragen circulaire laadinfrastructuur in 2050.

Het ministerie van IenW werkt samen met de Topsector Logistiek aan een circulaire business case voor de logistiek in de landbouw en de voedselketen. In deze keten ligt de focus op internationale efficiency, waardoor het opschalen van regionale circulaire voorbeelden geen goed beeld geeft.

Deelmobiliteit en circulair ov

Een groter aanbod van deelfervoer maakt het mogelijk om in mobiliteit te voorzien met minder voertuigen. Dit bespaart grondstoffen aan de kant van de voertuigproductie en -import en draagt bij aan een grotere leveringszekerheid. In het samenwerkingsprogramma Natuurlijk!Deelmobiliteit (N!D) wordt gewerkt aan de opschaling van deelmobiliteit. Het doel is een verviervoudiging van de deelmobiliteit voor deelauto's en deeltweewielers in 2030. De ontwikkeling van deelmobiliteit wordt jaarlijks gemonitord door het kenniscentrum CROW in de Staat van de Deelmobiliteit en in het Landelijk Reizigers Onderzoek. Sinds 2023 loopt de landelijke campagne Delen maakt je wereld mooier.

Als collectieve vorm van deelfervoer draagt het ov bij aan efficiënter grondstoffen-gebruik en een lagere milieu-impact van mobiliteit. Een treinreis kost per reizigers-kilometer 15 keer minder grondstoffen dan een autoreis. Metro en tram zijn vergeleken met de auto 7,5 keer zo materiaalefficiënt en vergeleken met de bus tot 2 keer zo efficiënt.¹⁷

De ov-sector wil de risico's van grondstoffenschaarste en prijsstijgingen beperken en de kansen van de circulaire transitie voor innovatie en concurrentiekracht benutten. Daar worden al concrete stappen voor gezet. Zo nemen overheden circulaire eisen op in de aanbesteding van nieuwe ov-concessies en maakt de NS voor de treinen die het einde van hun levensduur bereiken een 'oogstboek' dat inzichtelijk maakt welke materialen nog waarde hebben en door andere partijen gebruikt kunnen worden. Toch blijkt uit een recente nulmeting dat slechts 17% van de bussector momenteel circulair (in hergebruik) is. In 2026 wordt de nulmeting uitgebreid naar de hele ov-sector.¹⁸ In juni 2025 hebben het Rijk, medeoverheden en de sectorpartijen het convenant Circulair openbaar vervoer <link> gesloten, waarmee ze de krachten bundelen om de sector toekomstbestendig en volledig circulair te maken.

¹⁷ Deze berekeningen zijn gemiddeld en afgerond.

¹⁸ Bronnen: Verkenning+duurzame+mobiliteit.PDF en Tech Radar presentatie; Hoeveel reizen inwoners van Nederland en hoe? | CBS.



3.3 Circulaire kansen voor de zorg

In de zorgsector is veel circulaire winst te behalen. Alles bij elkaar is de zorgsector in Nederland goed voor ruim 7% van de totale nationale broeikasgasuitstoot, ruim 4% van de afvalproductie en 13% van het grondstoffenverbruik. Deze onvoorstelbare hoeveelheden werken door in de betaalbaarheid van zorg en welzijn, de kwaliteit van onze leefomgeving en onze gezondheid. Dat zet de houdbaarheid van de (publieke) zorg en welzijn verder onder druk. Het kabinet werkt daarom samen met de sector toe naar een stelsel van (publieke) zorg en welzijn dat zuiniger omgaat met de beschikbare materialen en grondstoffen. Dat gebeurt onder meer met de Green Deal Duurzame Zorg 3.0, die inmiddels door bijna 600 partijen is ondertekend en doorloopt tot eind 2026.

De zorg gebruikt veel producten die onder bestaande productgroepen van het NPCE vallen. Daarom is VWS betrokken bij het NPCE. IenW en VWS werken bijvoorbeeld samen aan de ontwikkeling van de UPV luiers en incontinentiemateriaal.

Deze samenwerking zal de komende jaren verder versterkt worden, om te borgen dat circulair beleid ook goed werkt voor de zorg.

3.4 Verduurzaming in de Uitvoeringsagenda Duurzaamheid Defensie

Het ministerie van Defensie zet met de eigen Uitvoeringsagenda Duurzaamheid Defensie volop in op verduurzaming, ook in de huidige geopolitieke situatie. Het is hierbij essentieel dat de operationele gereedheid niet in het gedrang komt bij de transitie naar een circulaire economie. Door tijdige betrokkenheid van het ministerie van Defensie bij relevante wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen zo nodig uitzonderingen voor Defensie worden ingebouwd. Denk bij het circulaire-economiebeleid bijvoorbeeld aan noodzakelijke grondstoffen en producten voor de krijgsmacht als er geen gelijkwaardig alternatief is.



Bij Ortho Innovatief worden onderdelen van medische hulpmiddelen niet aan elkaar gelast, maar vastgekleefd. Zo zijn ze duurzamer en uiteindelijk goedkoper. ➔ Lees meer hierover in het [e-zine](#).



Meetbaar weten hoeveel er verspilld wordt, geeft je argumenten om maatregelen te nemen. Dat is het beginpunt van verandering. ➔ Lees [meer](#) over het tegengaan van voedselverspilling bij Defensie.

4 Ondersteunend beleid

Het Rijk ondersteunt de transitie naar een circulaire economie door randvoorwaarden te scheppen. Het ondersteunend beleid is indirect te koppelen aan de doelen. Deze maatregelen helpen de transitie aanjagen, omdat randvoorwaarden scheppen of daaraan bijdragen. In het NPCE van 2023 zijn verschillende ondersteunende maatregelen opgenomen. Hieronder staat de actuele inzet voor kennis en innovatie, circulair gedrag, het Versnellingshuis Nederland Circulair!, onderwijs en digitalisering.

4.1 Kennis en innovatie

De Kennis- en Innovatieagenda Circulaire Economie (KIA CE) speelt een sleutelrol in het versnellen van de circulaire economie door het stimuleren van innovatie en samenwerking tussen bedrijven, kennisinstellingen en de overheid. De KIA richt zich op het ontwikkelen van duurzame technologieën en circulaire bedrijfsmodellen die hergebruik en recycling bevorderen. Door te investeren in onderzoeksprogramma's en kennisdeling helpt de agenda barrières te doorbreken die de transitie belemmeren. De KIA CE ondersteunt ook de ontwikkeling van nieuwe markten voor circulaire producten en diensten, wat de economische kansen vergroot. Daarnaast biedt het een platform voor het versterken van partnerschappen die de circulaire transitie in de praktijk versnellen.

In 2023 is de KIA CE grondig herzien en geactualiseerd voor de programmaperiode 2024-2027. In 2025 wordt CE binnen het Rijksbrede Missiegedreven Innovatiebeleid beter gepositioneerd als een eigenstandig thema.

Het International Resource Panel van de Verenigde Naties is een rijke bron van pionierend onderzoek, analyse en beleidsaanbeveling. Nederlandse deskundigen op het gebied van grondstoffengebruik en de circulaire economie behoren wereldwijd tot de top.

4.2 Circulair gedrag binnen een innovatieve markt

We werken aan maatregelen zodat de circulaire keuzes vanzelfsprekend zijn voor de consument. Circulaire keuzes worden makkelijk, logisch en eerlijk.¹⁹ Innovatie en markt spelen hierin een belangrijke rol, die de consument in staat stelt om met eerlijke prijzen en ruim aanbod van circulaire producten en diensten een slimme keuze te maken. Innovatie, markt en consument versterken elkaar. De maatregelen zijn gericht op drie soorten consumentenproducten waar veel winst te behalen is (textiel, meubels en elektronische en elektrische apparaten) en op productgroepoverstijgende maatregelen. Tot nu toe hebben we vooral kennis opgebouwd om de drijfveren en barrières voor circulair gedrag van consumenten beter te begrijpen. Vanaf 2025 toetsen we regelmatig maatregelen in de praktijk. Daarmee werken we toe naar een evidence-informed toolbox die bedrijven, gemeenten, provincies, en toezichthouders kunnen gebruiken om circulaire keuzes vanzelfsprekend te maken. Dit kan bijvoorbeeld een lokaal maatregelpakket zijn of een communicatieaanpak die gemakkelijk kan worden uitgerold. Ook werken we aan flankerend landelijk beleid zoals het stimuleren van tweedehands aanbod in winkels, het verhogen van circulaire vaardigheden (zoals reparatie) en het stimuleren van meer bewuste aankopen door in te zetten op een eigen stijl. Ook over werkwijze en businessmodellen in organisaties wordt kennis opgedaan.

4.3 Het Versnellingshuis Nederland Circulair!

Het Versnellingshuis Nederland Circulair! helpt sinds 2019 ondernemend Nederland (van MKB tot grootbedrijf, inclusief startups en social enterprises) bij de transitie naar een circulaire economie. Het circulaire landschap is sindsdien sterk veranderd. Steeds meer partijen bieden inmiddels ondersteuning aan ondernemers. Daardoor kan het Versnellingshuis zich scherper focussen en nieuwe accenten leggen voor de komende 4 jaar. Het streven is dat er in 2030 een wijdvertakt netwerk van partners en ondernemers is waarin ketensamenwerking de transitie naar een circulaire economie versnelt.

¹⁹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/03/bijlage-4-gedragstrategie-burgers-en-circulaire-economie

Het Versnellingshuis speelt hierin een verbindende rol door partijen samen te brengen, circulaire ketens te ondersteunen, te helpen bij het wegnemen van trendmatige obstakels die meerdere regio's raken en nationale inzet vragen en door kennis en inzichten daaruit breed te delen. Vanuit de Krachtenbundeling rijk-regio werkt de themagroep mkb gewerkt aan het activeren van het brede mkb om te investeren in de toekomst van hun bedrijf. Dat gebeurt vanuit het gedachtengoed van de Actieagenda mkb-dienstverlening. Specifieke productgroepen in de maakindustrie én circulariteit, maar ook naar andere transitithema's als digitalisering en verduurzaming mkb liggen in de themagroep op tafel. Daarbij wordt gekeken hoe de verschillende bestuurslagen zo effectief mogelijk kunnen samenwerken om het bereik te verbreden en de impact te vergroten.

4.4 Onderwijs

Sinds 2024 hebben de ministeries van IenW, LNV, KGG en OCW het Uitvoeringsplan Duurzaamheid in het Onderwijs gepresenteerd, in afstemming met de ministeries van VWS en VRO. Met dit plan, dat gebaseerd is op de behoeften en vragen uit het onderwijsveld, ondersteunen we scholen bij het integreren van duurzaamheid in hun onderwijs. Vanaf 2025 worden de actielijnen uit dit plan verder uitgewerkt, met 1) een ondersteuningsstructuur voor de duurzaamheid, 2) een duurzame schoolomgeving en 3) jongerenparticipatie. Met de middelen uit het Klimaatfonds bevorderen we duurzaamheid en circulariteit in het onderwijs door concrete stimuleringsmaatregelen, zoals een informatie- en adviespunt, leernetwerken voor onderwijsprofessionals en een ondersteuningsregeling voor duurzaamheidscoördinatoren in het middelbaar beroeps-onderwijs (mbo). De inzet op het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en gespecialiseerd onderwijs (go) verloopt via bestaande netwerken en kennisdeling. De voorgestelde maatregelen worden waar mogelijk in samenhang en gefaseerd ingevoerd.

4.5 Digitalisering

Digitalisering kan de transitie naar een circulaire economie versnellen en andersom kunnen circulaire strategieën bijdragen aan verduurzaming van de digitale sector. Digitale technologieën kunnen ons namelijk helpen om slimmer te monitoren en te ontwerpen, beter te repareren, geavanceerder te recyclen en het hergebruik via deelplatforms te bevorderen.

In dit geactualiseerde NPCE komen data en digitalisering bij een aantal thema's en productgroepen terug, zoals bouw, maakindustrie, consumptiegoederen en monitoring. Het ministerie van IenW zorgt voor verbinding en uitwisseling tussen de verschillende partijen die aan digitalisering, data en circulaire economie werken, zodat ze zoveel mogelijk samen op kunnen trekken. Het ministerie zal bijdragen aan de kerngroep duurzame digitalisering en inzetten op de ontwikkeling en introductie van product- en/of materialenpaspoorten (in het kader van de EU-verordening Ecodesign for Sustainable Products Regulation), deelnemen aan een Europees onderzoekstraject over data-deel-infrastructuur en met kennisinstellingen verder werken aan monitoring om te komen tot betere beschikbaarheid en hogere kwaliteit van data.

Ondersteunend beleid, aanvullend op het NPCE 2023

Onderwijs

- We zetten een ondersteuningsstructuur en een informatie- en adviespunt duurzaamheid op.
- Vanaf 2025 werken we de actielijnen uit het plan Duurzaamheid in het Onderwijs verder uit.
- We ontwikkelen leertrajecten voor werkenden om hen mee te nemen in de transitie, het vinden van een passende leerstijl en structurele inbedding.

Circulair gedrag

- We stimuleren gemeenten om maatregelen uit de toolbox Circulair Gedrag te implementeren.
- We werken aan maatregelen om circulair gedrag makkelijk, logisch en eerlijk te maken. We richten ons op drie soorten producten: textiel, meubels en elektronische en elektrische apparaten maar ook op productgroep-overstijgende maatregelen.
- We toetsen regelmatig gedragsmaatregelen in de praktijk.

Ruimte en CE

- We doen onderzoek naar de kwantificering van de ruimtevraag voor de circulaire transitie ten behoeve van Nota Ruimte.

Digitalisering

- We dragen bij aan het Actieplan en uitvoeringsplan duurzame digitalisering.

Coördinatie NPCE

- We geven uitvoering aan de Krachtenbundeling Rijk-Regio.
- We richten ketentafels in in het kader van de hervormde governance.

Marktprikkels

- We concretiseren de routekaart Circulair Financieren 2030 met betrokkenheid van medeoverheden en de financiële sector.
- We hernieuwen het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI) 2021-2025.

Dit is een publicatie van de Rijksoverheid.

www.rijksoverheid.nl/circulaire-economie

www.nederlandcirculairin2050.nl

Opmaak en visuals: Vormvijf

Fotografie: Diederik van der Laan, Remco Lassche, Michiel Plas,
Sebastiaan Rozendaal, Mediatheek Rijksoverheid

Interviews: Marc Mijer

Oktober 2025

