Taakopdracht IBO Circulaire economie

Aanleiding
Het kabinet heeft in het coalitieakkoord opgenomen om het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) te versterken en – bij voorkeur Europese – (sectorale) circulaire doelen te stellen. Het einddoel is een volledig circulaire economie in 2050. Daarnaast gelden de geactualiseerde algemene NPCE-doelen voor 2035:

1. **Behouden.** In 2035 wordt minimaal 82% van het Nederlandse afval gerecycled en minimaal 15% wordt hoogwaardig gerecycled;
2. **Vervangen.** Het aandeel duurzame biogrondstoffen en secundaire grondstoffen binnen ons grondstoffengebruik is in 2035 minimaal 55%;
3. **Besparen.** In 2035 is ons grondstoffengebruik 15% lager dan in 2016.

Circulaire economie beslaat ongeveer 4% van het bbp. Er zijn 332.000 mensen werkzaam in de sector.[1] Met de transitie naar een circulaire economie (CE) wil het kabinet de afhankelijkheid van primaire grondstoffen terugdringen, de economie weerbaarder maken en de negatieve impact op klimaat, milieu en biodiversiteit verminderen. Nederland importeerde in 2024 voor 21,2 miljard euro aan kritieke materialen, waarvan 17,2 miljard euro uit niet-EU landen.[2] Dit impliceert een aanzienlijke grondstofafhankelijkheid in een wereld waarin economie en veiligheid meer verweven raken. kritieke materialen zijn o.a. van belang voor het opwekken van energie, defensie en luchtvaart. Circulaire oplossingen worden de komende jaren steeds belangrijker, voor het toekomstig verdienvermogen van Nederland, vanuit duurzaamheidsoogpunt, maar ook om de strategische kwetsbaarheid en afhankelijkheid van import terug te schroeven.

In het NPCE 2023-2030 zijn ambities, beleidsdoelen en maatregelen opgenomen om deze transitie te versnellen. De Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025 (ICER 2025) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat echter zien dat de voortgang beperkt blijft en structurele veranderingen in productie- en consumptiepatronen achterblijven bij de eerdere doelstellingen. Circulaire businessmodellen kunnen in een ongelijk speelveld onvoldoende concurreren tegen lineaire alternatieven. Het 'lineaire' systeem binnen de economie is nog altijd het dominante model en kent daarmee ook een 'zichzelf in stand houdend' karakter, bijvoorbeeld ten aanzien van reguliere financieringsstromen. De huidige aanpak levert onvoldoende borging van doelbereik op door te veel vrijwilligheid, vrijblijvendheid en een gebrek aan financiële prikkels en middelen. De ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn, ligt vooralsnog buiten bereik. De Europese Unie streeft dezelfde ambitie na, maar de eerste stappen die in Europees verband worden gezet bieden nog geen garantie dat Nederlandse bedrijven de transitie goed doorkomen. Daarbij bestrijkt het CE-domein de verantwoordelijkheid van verschillende departementen (o.a. EZK, IenW, BZK, FIN, LVVN en DEF) waardoor het niet eenvoudig is om te komen tot integrale beleidsvorming.

Tegelijkertijd kent het CE-domein een wezenlijke financiële omvang, zij het veelal indirect:

- De inzet van het beleidsdomein is om de overheid een belangrijke voorbeeldrol te laten vervullen met haar inkoopkracht van 115 miljard euro[3], waarvan een (bescheiden) deel ten goede kan komen aan circulaire aanbestedingen.
- De afgelopen jaren is circa 1 miljard aan incidentele middelen beschikbaar gesteld in specifieke regelingen, deels nog in reservering.[4]

Gegeven de urgentie van de maatschappelijke opgaven, de potentie van het CE-domein en het wezenlijke indirecte budgettaire belang is een versterking van het CE beleid, incl. instrumenten en governance wenselijk. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) brengt de afwegingen die daarbij gemaakt moeten worden in kaart.

Doel van het IBO en opdracht aan de werkgroep
Het IBO Circulaire Economie heeft tot doel om:

---

[1] Hoe groot is de circulaire economie in Nederland? | CBS
[2] Nederlandse afhankelijkheid van kritieke materialen | CBS
[3] Kamerstuk 32852, nr. 373 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen, Monitor Aanbestedingen in Nederland 2021-2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[4] Kamerstuk 32852, nr. 373 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen en het Klimaatfonds Meerjarenprogramma.

- Identificeren van de belangrijkste marktfalens, economische knelpunten en barrières die de transitie naar een circulaire economie en het realiseren van achterliggende doelen belemmeren, inclusief de rol van mondiale waardeketens en de mogelijkheden voor nationale beleidsinzet.
- In beeld brengen in hoeverre het huidige beleid deze marktfalens, knelpunten en barrières adresseert, waar witte vlekken en belemmerende regelgeving bestaan en welke beleidsruimte (en interactie) er is op (en tussen) lokaal, nationaal, Europees en internationaal niveau.
- Inzichtelijk te maken hoe een volledig circulaire economie eruit ziet en welke aanscherpingen van het huidige beleid en nieuwe prikkels en interventies noodzakelijk en wenselijk zijn om doelmatiger en effectiever voortgang te boeken richting een volledig circulaire economie in 2050.

Onderzoeksvragen
In het IBO worden in elk geval de volgende hoofdvraag en deelvragen geadresseerd:

Hoofdvraag: Welke samenstelling en fasering van beleidsinstrumenten is nodig om de CE-transitie richting 2035 en 2050 op een doeltreffende en doelmatige manier te realiseren?

I. Probleemanalyse huidig beleid ten opzichte van beleidsdoelen

- Hoe ziet een volledig circulaire economie in 2050 eruit? Welke kenmerken heeft een dergelijke economie ten aanzien van grondstoffengebruik, productie, consumptie en materiaalstromen? Hoe kan de voortgang richting de doelen van 2035 worden gemonitord en wanneer is sprake van voldoende voortgang?

- Wat zijn de belangrijkste marktfalens (o.a. lock-ins, externaliteiten, informatieproblemen, coördinatieproblemen), knelpunten en (o.a. financierings- en investerings)barrières die een transitie naar een circulaire economie belemmeren?

- Instrumentenmix: Welke beleidsinstrumenten zijn momenteel in gebruik (financieel, juridisch, kennis, samenwerkingsafspraken etc.). Op welke subdoelen richten deze instrumenten zich (bijv. verminderen grondstofgebruik, stimuleren hergebruik, inzet duurzame biogrondstoffen, afvalverwerking, verminderen afhankelijkheid kritieke materialen)? Stimuleren de instrumenten hoogwaardige toepassing en hogere stappen op de R-ladder? Op welk bestuurlijk niveau worden deze instrumenten gehanteerd, hoe raken ze elkaar en hoe verhouden ze zich tot Europees beleid en de Europese strategische belangen? Hoe zijn deze instrumenten gepositioneerd in het bredere beleidsstelsel?

- Ontwikkel hierbij een visualisatie met een uitputtend overzicht van omvang van verschillende kritieke- en niet-kritieke materiaalstromen, en welke circulaire beleidsinstrumenten hierop ingrijpen.

- Wat is de effectiviteit, doelmatigheid en samenhang van deze instrumenten ten aanzien van de (sector)doelen? Welke kansen, knelpunten en barrières zijn er om onze economie circulair te maken (o.a. met oog op duurzaam verdienvermogen, innovatie, leveringszekerheid, strategische autonomie en weerbaarheid)? Waar is nationale beleidsinzet effectief, gezien mondiale waardeketens, en waar en hoe kan het deze beïnvloeden?

- Welk kaderstellend (milieu)beleid[5] staat versnelling van de circulaire transitie in de weg?

II. Sectordoelen

- Adviseer hoe de nationale 'macro-doelen' doorvertaald kunnen worden naar verschillende sectoren en hoe vervolgens voor deze sector gekomen kan worden tot circulaire (sub-)doelen die kwantitatief, operationeel stuurbaar en af te bakenen zijn. De sectordoelen moeten gezamenlijk de belangrijkste onderdelen van de circulaire transitie realiseren en invulling geven aan het kabinetsdoel van een circulaire economie in 2050 en de NPCE-

[5] Een voorbeeld hiervan is de wet Milieubeheer die nog erg uitgaat van een lineaire afvalstroom en zo soms circulaire grondstoffen primair benadert als afval.

doelen van 2035.[6] Breng daarbij ook in beeld welk bestuurlijk niveau per sector het meest geschikt is om doelmatig en doeltreffend beleid te formuleren.

III. Beleidsopties

- Welke beleidsopties zijn denkbaar om de geïdentificeerde barrières, knelpunten en marktfalens te adresseren en de verschillende doelen te behalen? Daarbij geldt als voorkeursvolgorde dat in eerste instantie wordt verkend welke mogelijkheden er zijn voor (een effectieve combinatie van) beprijzing[7] en normering, en pas daarna op facilitering, innovatiebeleid en gerichte investeringen. Betrek ook relevante technologische ontwikkeling en succesvolle regelgeving uit andere landen. Betrek daarnaast ook het onderscheid tussen functiegericht en productgericht beleid (WKR-advies 'Circulair versterkt', 2026). Hierbij is ook de gedragscomponent relevant. Hoe verhouden de opties zich tot de R-ladder en hoogwaardigheid van toepassing?

- Welke voor- en nadelen zijn verbonden aan deze instrumenten, in termen van milieuwinst, effectiviteit, impact op economie, lasten voor burgers en bedrijven, werkgelegenheid, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, internationale concurrentiepositie en strategische autonomie?

- Welke beleidspakketten kunnen worden ontwikkeld om op bovenstaande doelen te sturen, en hoe kan hierbij rekening worden gehouden met de fasering van maatregelen richting 2035 en een volledig circulaire economie in 2050? Wat zijn de bredere beleidseffecten van deze beleidspakketten?

    - Conform de IBO-spelregels geldt budgetneutraliteit als uitgangspunt: bij de samenstelling van de pakketten wordt zoveel mogelijk gezocht naar budgetneutrale varianten. Daarnaast brengen we een besparingsvariant en intensiveringsvariant in kaart.

- Wat zijn mogelijke governancemodellen om te sturen op deze doelen? Op basis van welke indicatoren wordt de voortgang van de transitie gemonitord? Hoe ziet het model van verantwoording en bijsturing eruit wanneer doelbereik achterblijft?

- Identificeer de mogelijkheden hoe circulair beleid bijdraagt aan de realisatie van de nationale, EU en mondiale klimaatdoelen richting 2040.

- Op welk geografisch schaalniveau (lokaal, nationaal, Europees, multilateraal) is interventie het meest passend en hoe verhouden deze interventies zich tot elkaar?

[6] De meest impactvolle sectoren zijn in elk geval de bouw, chemie en elektronica (Kamerstuk 32852, nr. 406).
[7] Het verschuiven van fiscale druk van arbeid naar materialen kan CE bijvoorbeeld ten goede komen.

Grondslag[8]

TABEL 1 GRONDSLAG CIRCULAIRE ECONOMIE *(LOPENDE PRIJZEN IN MILJOEN EURO)*

Uitgaven	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**2031**	
Begrotingsartikel CE op EZK-begroting (vanaf 2027)[9]	65	57	50	46	24	
Circulaire belastingen (uit MJN2027)	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Afvalstoffenbelasting	291	278	291	440	495	555
CO2-heffing industrie voor AVI's	0	0	30	76	134	210
Circulaire fiscale regelingen (uit MJN2026)	**2025**	**2026**				
Vrijstelling non-energetisch verbruik aardgas	144	142				
Mia/Vamil	209	155				
Vrijstelling groen beleggen box 3[10]	49	60				
Heffingskorting groen beleggen box 3[11]	5	6				
Verlaagd btw-tarief arbeidsintensieve diensten	1233	1308				

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van EZK, FIN, IenW, BZK, LVVN, DEF en BHOS. Het PBL en CPB worden ook verzocht deel te nemen in de werkgroep. Andere planbureaus, kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en medeoverheden worden waar relevant op onderdelen betrokken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van FIN en EZK. De werkgroep start in september 2026 en levert uiterlijk in juni 2027 het eindrapport op. De omvang van het rapport niet groter dan vijftig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.

[8] Daarnaast bestaat de grondslag uit enkele honderden miljoenen aan incidentele middelen afkomstig uit het NGF en het KEF. Dit betreft Biobased Circular, Circulaire Plastics, Ondersteuning van Ketenvorming en Recycling Circulaire Plastics, DEI CE en Biobased bouwen. Tot slot heeft ook een deel van het bredere innovatie- en verduurzamingsbeleid een circulaire component.

[9] Tot en met 2026 is Circulaire Economie een beleidsartikel op de begroting van IenW.

[10] Bij amendement van Eijk/Vermeer is vastgelegd bij de behandeling van het Belastingplan 2025 door de Tweede Kamer dat het fiscaal voordeel voor groen beleggen wordt afgeschaft per 2027.

[11] Ibid