

Vergaderjaar 2025–2026

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 392

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 oktober 2025

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

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

De transitie naar een circulaire economie is een systeemtransitie die raakt aan meerdere beleidsterreinen binnen het Rijk. Daarom bied ik u, als coördinerend bewindspersoon voor Circulaire Economie en mede namens de Minister van Economische Zaken¹, de Minister van Klimaat en Groene

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

Groei² en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening³, de eerste actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie aan: het NPCE 2025.

Integrale CE rapportage van PBL

Kwetsbaarheid is toegenomen

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

Het PBL doet de volgende vier aanbevelingen:

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

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

Actualisatie NPCE

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

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

Samen werken aan een toekomstbestending verdienvermogen

Ondernemers richten zich op het vermarkten van hun product en willen winst maken. Circulair ondernemen moet daarom kunnen concurreren op prijs en kwaliteit en circulaire ondernemers moeten hiertoe in staat worden gesteld. De betrokkenheid van het bedrijfsleven is dan ook de

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

³ Onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VRO valt het beleid circulaire bouweconomie voor de woning- en utiliteitsbouw, wat bijdraagt aan het vergroten van de beschikbaarheid van (secundaire en biobased) materialen voor het (door-)bouwen en ook aan de verduurzaming en onderhoud en renovatie in de bouw. De Minister van VRO draagt op grond van de Omgevingswet de verantwoordelijkheid voor de landelijke wet- en regelgeving en EU-afspraken.

⁴ De derde ICER verscheen op 20 februari 2025.

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 Europees en mondiaal speelveld en het stimuleren van initiatieven die circulaire impact maken. En dat hoeven niet per se alleen de aansprekende innovaties te zijn, en niet alleen technische innovaties, maar het gaat ook over bijvoorbeeld innovaties bij de financiering door financiële instellingen.

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

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

Ruimte geven voor resultaten

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

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

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

Het geactualiseerde NPCE bestaat uit drie delen:

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

⁵ Daarmee wordt invulling gegeven aan de Motie Gabriëls met Kamerstuk 32 852, nr. 346 en de toezegging aan het lid Kostic T202505-133

Daarnaast biedt een online visualisatie een overzicht van de status van alle in het NPCE 2023–2030 aangekondigde maatregelen.

Nieuw in de actualisatie: sturingsmodel en doelstellingen

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

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

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

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

In de krachtenbundeling Rijk-Regio wordt de samenwerking met medeoverheden verdiept.

Speerpunten voor de komende periode

Circulariteit van (kritieke) grondstoffen

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

Hiermee leveren we een bijdrage aan de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen door 1) efficiënter gebruik van kritieke grondstoffen en 2) de terugwinning van kritieke grondstoffen uit afval en 3) het creëren van een afzetmarkt voor secundaire (gerecyclede) kritieke grondstoffen door innovatiesubsidies, maatschappelijk verantwoord inkopen en aanbestedingseisen.

Met meerdere departementen werken we aan meer circulariteit van kritieke grondstoffen in de elkaar versterkende programma's NPCE en Nationale Grondstoffenstrategie (NGS), waarbij de Minister van Economische Zaken coördinerend en verantwoordelijk bewindspersoon voor de NGS is.

Defensie onderzoekt in samenwerking met onder andere TNO de mogelijkheden voor het hergebruiken van componenten en grondstoffen uit verouderde munitie. Uw Kamer is hierover uitgebreider geïnformeerd op 6 oktober 2025.⁸

⁶ En is daarmee een invulling van de Motie van Esch met Kamerstuk 32 852, nr. 217

⁷ Kamerstuk 32 852, nr. 340

⁸ Kamerstuk 36 800 X, nr. 11

Voor de transitie naar een circulaire economie is krachtig Europees beleid van groot belang⁹. Nederland kan de transitie niet alleen maken. Door maatregelen op Europees niveau te treffen wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor ondernemers binnen de Unie. Maatregelen op EU-niveau kunnen ook bijdragen aan een gelijker mondiaal speelveld voor Europese ondernemers, binnen de kaders van internationale verplichtingen. Europese samenwerking is noodzakelijk om te concurreren met niet-Europese landen en om de open strategische autonomie van Nederland en Europa te versterken. Met het beter hergebruiken en recyclen van kritieke grondstoffen en het creëren van een interne markt voor secundaire grondstoffen, kunnen bijvoorbeeld belangrijke grondstoffen in Europa worden verwerkt en hergebruikt en wordt de EU minder afhankelijk van import hiervan.

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

Opvolging advies van de Plactictafel

Het is voor de Nederlandse economie en open strategische autonomie belangrijk dat de Nederlandse plasticsector innovatief en toekomstbestendig blijft. Dat is in het huidige mondiale landschap, met onder andere overproductie in Azië, geen gemakkelijke opgave. Ik ben dan ook dankbaar voor de adviezen van de Plactictafel, die heeft plaatsgevonden onder leiding van de Speciale Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie. Op 26 september jl. heb ik een eerste inhoudelijke appreciatie gegeven.¹⁰ Later dit jaar zal ik uw Kamer uitgebreider berichten.

Tot slot

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

⁹ Zie ook Kamerbrief EU-concurrentievermogen: Kamerstuk 21 501-30, nr. 621

¹⁰ Kamerstuk 32 852, nr. 380

Het PBL heeft op mijn verzoek een beknopte analyse gemaakt¹¹ van bijgaande actualisatie van het NPCE (NPCE 2025), waarin deze conclusie wordt gedeeld. Ik doe u bij deze de «Reflectie op de Actualisatie van het NPCE» toekomen.

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

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

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen

¹¹ In opvolging van de toezegging aan het lid Kostić T202505-138