

Vergaderjaar 2024–2025

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 352

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2025

In het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023–2030 (NPCE) wordt een tweejaarlijkse beleidscyclus gehanteerd om te leren van beleid en om bij te kunnen sturen. In dat kader zijn onlangs de tweejaarlijkse Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER) van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Rode draden Notitie van het Versnellingshuis Nederland Circulair! ontvangen. Met deze brief bied ik u deze rapportages aan.

Daarnaast informeer ik u over de uitkomsten van de generatietoets NPCE, een onderzoek naar kansrijke financiële prikkels voor de circulaire economie en aanvullend onderzoek naar de CO₂-effecten van circulaire maatregelen, en een onderzoek naar een digitaal systeem voor koolstofboekhouding. Deze zijn aan u toegezegd.

Integrale Circulaire Economie Rapportage

Het PBL maakt, in samenwerking met kennisinstellingen en op verzoek van het kabinet, elke twee jaar de Integrale Circulaire Economie Rapportage (ICER). De ICER (bijlage 1) geeft de stand van zaken van de gewenste transitie naar een circulaire economie in Nederland. Deze publicatie bevat vaste onderdelen, zoals het gebruik van grondstoffen en de effecten daarvan, de voortgang van de transitie en de ontwikkeling van circulaire-economiebeleid. Daarnaast bevat dit rapport handvatten om de benodigde versnelling van de transitie aan te jagen.

Het PBL geeft in deze derde editie van de ICER drie kernboodschappen mee:

1. De huidige trends laten de noodzaak van een circulaire economie zien.

De mondiale grondstoffenproblematiek, veroorzaakt door ketens (van winning tot productie) heeft aanzienlijke gevolgen voor het milieu. Nederland is kwetsbaar vanwege de sterke afhankelijkheid van

geïmporteerde grondstoffen en de impact van geopolitieke ontwikkelingen. Hierdoor stijgen leveringsrisico's voor de Nederlandse economie. Een verschuiving naar circulaire strategieën is essentieel om economische stabiliteit en klimaat- en natuurdoelen te bereiken. Het Nederlandse grondstoffengebruik is tussen 2020 en 2022 toegenomen, waardoor het zeer onwaarschijnlijk is dat het richtinggevend kabinetsoel van halvering van het gebruik van primaire abiotische grondstoffen voor 2030 wordt gehaald.

2. **Nu inzetten op een circulaire economie biedt kansen voor Nederlandse bedrijven.**

Nederland heeft in vergelijking met andere EU-landen een goede uitgangspositie. Als kennis en ervaringen over circulariteit zich binnen succesvolle bedrijven verder kunnen ontwikkelen en op termijn geëxporteerd kunnen worden, zal dit bijdragen aan de Nederlandse economie. Daarnaast ontstaan er kansen wanneer de circulaire economie gekoppeld wordt aan de energietransitie en de woningbouwopgave. Het combineren van circulaire principes met deze opgaven kan bijdragen aan materiaalbesparing en de daarmee samenhangende milieueffecten en leveringsrisico's.

3. **Versnelling van de transitie vraagt om een stevigere inzet van beleid.**

Versnelling van de transitie naar een circulaire economie wordt met name belemmerd doordat er geen markten zijn voor circulaire producten. Om circulaire innovaties en bedrijvigheid te bevorderen, is daarom ambitieus beleid nodig dat gericht is op alle circulariteitsstrategieën, zowel op nationaal als op Europees niveau. Veel van de huidige beleidsinstrumenten grijpen namelijk vooral in op de achterkant van de productieketen, bij afval en recycling. Eerder in de productieketen zijn er vooral beleidsopties die nog moeten worden vastgesteld, zoals het stellen van regels voor ontwerp en hergebruik. Om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, is het in elk geval nodig om de plannen uit het Nationaal Programma Circulaire Economie uit te werken en te implementeren met betrekking tot de doelen, beleidsinstrumenten en sturing.

Het PBL doet de volgende aanbevelingen voor beleidsmakers:

1. Blijf inzetten op ambitieus, Europees circulaire-economiebeleid om een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren.
2. Benut bestaande nationale instrumenten beter, zoals uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) en circulaire inkoop door overheden.
3. Zet in op de uitwerking van beleidsinstrumenten met grote potentiële milieueffecten. Bijvoorbeeld een Europese heffing op primaire fossiele grondstoffen voor plastics, en meer circulair aanbesteden bij grond-, weg- en waterbouw. Of een exploitatiesubsidie voor circulaire maatregelen, om zo het prijsverschil tussen Nederlands recycklaat en primaire grondstoffen te verkleinen.
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.

Ik heb grote waardering voor de inspanningen die het PBL en de betrokken kennisinstellingen hebben geleverd om tot de ICER te komen. Bij de actualisatie van het NPCE, die ik u in het najaar aanbied, neem ik de bevindingen en de aanbevelingen mee.

Rode Draden Notitie 2025

Samen met meer dan honderd partners¹ helpt het Versnellingshuis Nederland Circulair! (hierna Versnellingshuis)² sinds 2019 ondernemend Nederland te versnellen in de transitie naar Nederland Circulair in 2050. Jaarlijks stelt het Versnellingshuis De Rode Draden Notitie (bijlage 2) op: een «foto» die bestaat uit signalen van wat ondernemers in de praktijk aan belemmeringen en kansen ervaren als zij hun bedrijf voeren en circulaire stappen (willen) zetten. Het thema voor de Rode Draden Notitie 2025 is «ruimte voor circulaire bedrijvigheid in de fysieke leefomgeving». Het Versnellingshuis koos hiervoor omdat bedrijventerreinen, met name terreinen in de binnenstedelijke gebieden die tegen ruimtelijke grenzen aanlopen. Dat is voor een deel het gevolg van transformatie van bedrijventerreinen naar woningen. Deze woningen vragen vervolgens om voorzieningen waardoor de druk op de binnenstedelijke ruimte voor bedrijvigheid verder oploopt. Dit heeft effect op bedrijven die circulair werken of stappen zitten in die richting.

Voor de Rode Draden Notitie 2025 zijn kwalitatieve signalen opgehaald bij ondernemers door middel van een enquête en enkele verdiepende interviews waarbij de hoofdvraag luidt: Waar lopen ondernemers tegen aan rondom de fysieke ruimte voor hun activiteiten op het vlak van de circulaire economie? Er zijn vijf Rode Draden afgeleid uit de enquête en interviews:

1. Ruimtegebrek belemmert circulaire productie en innovatie;
2. Gebrek aan flexibele opslag belemmert opschaling en uitbreiding;
3. Regionale samenwerking: kansen, maar ook knelpunten;
4. Inefficiënte logistiek houdt circulaire initiatieven klein;
5. Circulair ondernemen vraagt om flexibeler ruimtelijk en juridisch beleid.

Ik waardeer dat het Versnellingshuis deze signalen van ondernemers in kaart heeft gebracht. Ik zal de Rode Draden Notitie delen met het de partners die binnen de zogenaamde krachtenbundeling Rijk-regio de handen ineen hebben geslagen voor het thema ruimte. Op de Nationale Conferentie Circulaire Economie op 20 maart zullen hierover bestuurlijke afspraken worden getekend. Hierna zal een werkgroep nagaan hoe de signalen in de Rode Draden Notitie meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van de afspraken.

Generatietoets NPCE

In het NPCE 2023–2030 is een generatietoets aangekondigd. Met de generatietoets kan de overheid mogelijke effecten van nieuwe wetgeving of nieuw beleid op de leefomstandigheden van generaties in het heden en in de toekomst inzichtelijk maken. De generatietoets NPCE (bijlage 3) is in interdepartementale afstemming uitgevoerd met bijdragen van verschillende (jongeren)organisaties, zoals de Jonge Klimaatbeweging, Klimaat Energie Koepel, SER (Sociaal-Economische Raad) Jongerenplatform, Jongerenmilieuraad en Lab toekomstige generaties. Na keuze van een externe klankbordgroep, bestaande uit bovengenoemde organisaties, is gekeken naar vijf thema's: (1) Inkomen, (2) Arbeidsmarkt, (3) Gezondheidszorg, (4) Natuur, milieu en grondstoffen, en (5) Klimaat en duurzaamheid.

De generatietoets is uitgevoerd over de beleidsmaatregelen ter levensduurverlenging van consumptiegoederen zoals opgenomen in het NPCE

¹ <https://versnellingspartner.versnellingshuisce.nl/>

² Het Versnellingshuis Nederland Circulair! is een samenwerkingsverband van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, VNO-NCW/MKB-Nederland, Het Groene Brein en MVO Nederland.

2023–2030. De generatietoets laat voor de maatregelen aanvankelijk een negatieve impact zien op het thema inkomen, die op de lange termijn (vanaf 30 jaar) verdwijnt. Op de overige thema's is een positief of geen effect te zien, afhankelijk van bepaalde voorwaarden zoals het veranderen van onze lineaire consumptiepatronen. Er zijn denkbare richtingen geformuleerd om de effectiviteit van de set beleidsmaatregelen te waarborgen en waar mogelijk te vergroten. Daarvan zie ik enkele als aanmoediging van beleid dat al ingezet is, zoals het inzetten van gedragscampagnes en digitale productpaspoorten.

Ik neem de aanbeveling over om de generatietoets één keer in de vier jaar uit te voeren. Dit zal worden opgenomen in de beleidscyclus van het NPCE. Daarbij zal telkens met het PBL overlegd worden of en zo ja, hoe de bevindingen als input kunnen dienen voor de ICER.

Onderzoek Kansrijke financiële prikkels voor de circulaire economie en onderzoek naar CO₂-effecten van circulaire maatregelen

Het onderzoek «Kansrijke financiële prikkels voor de circulaire economie» (bijlage 4) is uitgevoerd door KPMG met het doel om financiële prikkels in beeld te brengen die de circulaire economie een impuls kunnen geven. Dit onderzoek is aangekondigd in een Kamerbrief over circulaire economie en klimaatbeleid³ en geeft uitvoering aan de motie Kostić⁴.

Het onderzoeksrapport begint met een aantal knelpunten in de circulaire economie en hoe financiële prikkels kunnen helpen deze knelpunten op te lossen. Vervolgens worden per prioritaire productketen de ketenspecifieke uitdagingen, knelpunten en mogelijke financiële prikkels besproken. Het rapport zoomt vervolgens in op twee financiële prikkels: een reparatiebonus en subsidiëring van de onrendabele top van circulaire businesscases. Deze maatregelen zijn geselecteerd vanwege de ingeschatte uitvoerbaarheid en daarmee kansrijkheid van deze maatregelen.

Er wordt in het rapport gesteld dat een reparatiebonus in principe goed uitvoerbaar is en positieve gevolgen kan hebben op het aantal reparaties. Een reparatiebonus, zoals een voucher, zou consumenten korting kunnen geven op de reparatie van een product, wanneer zij een voucher inleveren bij een aangesloten reparateurs. In Oostenrijk werkt zo'n systeem al. De uitvoerbaarheid en complexiteit van de maatregel zijn afhankelijk van de inrichting ervan. Het rapport geeft daarmee een eerste invulling van de motie van het lid Bamenga⁵ over een reparatievoucher.

Het kabinet zal aanvullend onderzoek laten doen naar de precieze werking en de effectiviteit van reparatiebonussystemen, zoals die in Oostenrijk en Hilversum. Het onderzoek moet uitwijzen hoe een dergelijk systeem in Nederland effectief opgezet kan worden. Dat onderzoek zal ingaan op de hoogte van de reparatiebonus, de productgroepen die onder de bonus gaan vallen, de doelgroepen van de bonus, de vormgeving en welke organisatie(s) de uitvoering op zich zou moeten nemen. Het bijgevoegde rapport geeft geen inschatting van de milieueffecten en de kosten van een reparatievouchersysteem. Deze elementen zullen in het vervolgonderzoek worden meegenomen. De resultaten van dat onderzoek worden eind 2025 verwacht.

De tweede maatregel die het rapport verkent is een subsidie voor de onrendabele top van circulaire businesscases. Met de onrendabele top

³ Tweede Kamer 32 813 en 32 852, nr. 1397.

⁴ Tweede Kamer 31 209, nr. 255

⁵ Tweede Kamer 32 852, nr. 305

wordt dat deel van de investering bedoeld dat niet via reguliere verkoop of dienstverlening kan worden terugverdiend. Door een dergelijke subsidie kunnen circulaire businessmodellen beter concurreren met het lineaire alternatief. Marktrijpe circulaire technieken kunnen dan sneller opgeschaald worden, en de private financierbaarheid verbeterd. Voor de uitvoering van deze maatregel kan voortgebouwd worden op de ervaring die de Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben opgedaan met de uitvoering van de SDE++-regeling, maar er is waarschijnlijk meer maatwerk nodig voor de specifieke technieken. De maatregel wordt effectiever ingeschat als er aanvullende maatregelen ingevoerd worden die marktafzet garanderen en winstgevendheid bevorderen. Van deze maatregel wordt een positieve bijdrage aan de klimaatopgave verwacht.

Het rapport biedt hiermee twee mogelijk kansrijke maatregelen die de circulaire economie een impuls kunnen geven en bijdragen aan biodiversiteits- en klimaatdoelen. Hiermee is het onderzoek naar financiële prikkels die de circulaire transitie kunnen versnellen nog niet voltooid. Hiernaar zal de komende periode nader onderzoek worden verricht.

In aanvulling op het onderzoek van KPMG heeft CE Delft een quick scan uitgevoerd (bijlage 5) waarin diverse maatregelen zijn onderzocht, waaronder voorstellen voor de hiervoor genoemde reparatiebonus en subsidiëring van de onrendabele top van circulaire businesscases. Dit onderzoek wijst uit dat er voornamelijk potentieel voor de reductie van broeikasgasemissies ligt bij de subsidiëring van de onrendabele top van circulaire technieken. Het beeld is dat de maatregel een significante bijdrage kan leveren aan de klimaatopgave door middel van circulair beleid. De Minister van Klimaat en Groene Groei zal uw Kamer nader informeren over de kabinetsinzet inzake het klimaatbeleid.

Onderzoek Digitaal systeem voor koolstofboekhouding

Voor het bereiken van een klimaatneutrale en circulaire economie in Nederland in 2050 is het belangrijk dat het gebruik van fossiele koolstofdragers in de chemische industrie, zoals aardgas en aardolie, wordt afgebouwd. Fossiele koolstof kan worden vervangen door duurzame koolstof: secundaire grondstoffen (gerecycled plastic), duurzame biograndstoffen en CO₂. Monitoring van (de herkomst van) koolstofstromen wordt essentieel voor de overgang van fossiele koolstof naar duurzame koolstof. De Topsector Energie heeft vanuit het programma Digitalisering samen met de Ministeries van IenW en toenmalig EZK en RVO laten onderzoeken of het invoeren van een koolstofboekhouding een nuttig instrument kan zijn om de herkomst van koolstofatomen in de industrie te traceren en aan te tonen⁶. Afgelopen jaar heeft Rebel samen met Kryha een gedigitaliseerd systeem ontwikkeld en deze vergeleken met de bestaande werkwijze (bijlage 6). Het ontwikkelde Carbon Tracking System prototype bestaat uit een digitale boekhouding waarmee bedrijven de in- en uitgaande koolstofstromen kunnen bijhouden en eenvoudig rapportages kunnen uitbrengen aan hun afnemers en aan de overheid. De voordelen van dit digitale systeem zijn dat fraudegevoeligheid afneemt, bedrijven meer vertrouwen hebben in het delen van informatie en er een uniforme wijze van informatiedeling is.

⁶ 2021_RebelGroup_Eindrapportage_Carbon_Tracking_System.pdf

In overleg met uitvoeringsorganisaties zoals NEa, ILT en RVO en marktpartijen zal het Rijk verkennen of invoering van de digitale koolstofboekhouding voor zijn instrumenten op vlak van normering haalbaar en wenselijk is.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen