



Planbureau voor de Leefomgeving

REFLECTIE OP DE ACTUALISATIE VAN HET NPCE

Aldert Hanemaaijer en Sonja Kruitwagen

10 oktober 2025

PBL

Aanleiding en scope

Op verzoek van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft het PBL de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie¹ (hierna aangeduid als NPCE 2025) beknopt geanalyseerd. Deze reflectie is gebaseerd op een definitieve conceptversie van het NPCE 2025 en kende een korte doorlooptijd, zodat deze reflectie gelijktijdig met het verschijnen van het NPCE 2025 beschikbaar is. Hierdoor kan de reflectie een rol spelen in het debat over het versnellen en opschalen van de transitie naar een circulaire economie. De reflectie is gebaseerd op expertkennis waarbij de ICER2025² een belangrijke kennisbasis vormt.

Het NPCE 2025 omvat een set nieuwe doelen voor een circulaire economie (CE), een nieuwe structuur voor de aansturing van de CE-transitie (governance), een overzicht van de beleidsinstrumenten en speerpunten voor de komende tijd, en de beschikbare middelen voor CE. In deze reflectie gaan we op hoofdlijnen op deze onderdelen in, vooral gericht op de vraag wat dit betekent voor het versnellen van de CE-transitie met het oog op het realiseren van de gestelde doelen.

Het uitlokken van circulaire investeringen vraagt om meer zekerheid over de vraagontwikkeling

Het NPCE 2025 schetst het wenkende perspectief van een competitieve, innovatieve, circulaire economie en illustreert dit door goede circulaire voorbeelden in de etalage te zetten; dat werkt inspirerend. Verder benadrukt het NPCE 2025 het belang van de noodzakelijke randvoorwaarden om de transitie te versnellen, waaronder langjarige (investerings)zekerheid voor ondernemers. Die randvoorwaarden – in termen van stevige instrumenten en voldoende financiële middelen – zijn in het NPCE 2025 echter nog onvoldoende concreet uitgewerkt om het geschetste wenkende perspectief substantieel dichterbij te brengen. Daarmee is het NPCE 2025 nog niet de gamechanger om de transitie naar een circulaire economie daadwerkelijk te versnellen.

Het achterblijven van groei van de marktvraag naar circulaire producten en diensten is dé overkoepelende belemmering die de versnelling van de transitie naar een circulaire economie remt³. Het NPCE 2025 bevat veel plannen en voorstellen, maar die bieden nog niet de voorwaarden om deze marktvraag substantieel aan te jagen. Het uitlokken van de benodigde investeringen in bijvoorbeeld recyclecapaciteit of productiecapaciteit voor raffinage van biobased grondstoffen en biobased producten, vraagt immers om langjarige zekerheid. In het licht van de urgentie voor CE die het NPCE 2025 schetst, is de afwezigheid van deze voorwaarden zorgelijk.

Nieuwe set CE-doelen maakt betere sturing mogelijk, vooral als uitwerking naar productgroepen plaatsvindt

In het NPCE 2025 zijn 3 nieuwe doelen geformuleerd voor het besparen, vervangen en behouden van grondstoffen. Deze nieuwe doelen doen beter recht aan de complexiteit van circulaire economie, die niet goed in één getal te vangen is. De in het NPCE 2025 geformuleerde doelen sluiten aan bij de circulariteitsstrategieën en bieden meer sturingsinformatie dan het voormalige generieke halveringsdoel voor het gebruik van primair abiotische grondstoffen in 2030, waar het NPCE 2025

¹ IenW et al. (2025). NPCE 2025.

² Hanemaaijer, A. et al. (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

³ Zie: Hanemaaijer, A. et al. (2025). Integrale Circulaire Economie Rapportage 2025. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving

nu van afstapt. De ambitie van een volledig circulaire economie in 2050 is overigens onveranderd. Daarnaast is het positief dat de richtinggevende doelen in het NPCE 2025 concreet en helder zijn: fossiele en biotische energiedragers die verbrand worden zijn uitgesloten omdat deze al onderdeel zijn van het bestaande klimaatbeleid. Om gericht te kunnen sturen op doelbereik, is het cruciaal dat er een doorvertaling van de doelen plaatsvindt naar productgroepen. Zo wordt helder welke bijdragen productgroepen zoals textiel, elektronica en woningbouw kunnen leveren aan de nationale beleidsopgave. Aandachtspunten zijn daarbij de optelbaarheid van het grondstofgebruik in de verschillende productgroepen in verband met overlap, en welk deel van het grondstoffengebruik, milieueffecten en leveringsrisico's wel en niet worden afgedekt met de productgroepen uit het NPCE.

Een vergelijking van de besparingsdoelstelling uit het NPCE 2025 met de eerdere halveringsdoelstelling voor 2030 is niet eenvoudig te maken. De halveringsdoelstelling had namelijk betrekking op alle abiotische grondstoffen: mineralen, metalen en fossiele grondstoffen (inclusief brandstoffen). De fossiele brandstoffen zijn een aanzienlijk deel van de totale hoeveelheid abiotische grondstoffen en grotendeels verantwoordelijk voor de afname in het grondstofgebruik in de periode 2016-2022 die we in de ICER 2025 rapporteerden. Als fossiele brandstoffen buiten beschouwing worden gelaten – zoals het geval is bij de nieuwe doelstelling – ziet de trend er anders uit en is naar verwachting juist sprake van een lichte toename in het grondstoffengebruik. Op dit moment valt nog niet goed aan te geven hoe groot de beleidsopgave is. Over de omvang van de beleidsopgave hopen we in de ICER 2027 met aanvullende informatie te komen. Wel is al duidelijk dat het bereiken van de doelen voor 2030 en 2035 om aanvullende beleidsmaatregelen vraagt ten opzichte van wat er in het NPCE 2025 is opgenomen. Dat onderkent het NPCE 2025 ook.

Nadere uitwerking van instrumenten en meer middelen nodig voor plannen NPCE 2025

Het realiseren van de beleidsopgave vraagt zowel om nationaal als EU-beleid. Het NPCE 2025 wijst op het belang van ambitieus, Europees circulair economiebeleid om een gelijk speelveld voor Nederlandse bedrijven te realiseren. Er is dan ook blijvende aandacht nodig vanuit Nederland voor onder andere de nadere uitwerking van EU-beleid voor circulaire productregelgeving en beleid voor duurzame koolstof als vervanging van fossiele grondstoffen. Nadeel van een accent op EU-beleid is dat de totstandkoming hiervan tijdrovend is en dat Nederland afhankelijk wordt van de belangen van andere EU-lidstaten, die niet altijd gelijk zijn aan die van Nederland. Bij de implementatie van richtlijnen, zoals het Right to Repair, heeft Nederland wel enige vrijheid om hier op een ambitieuze manier invulling aan te geven.

Naast ambitieus Europees CE-beleid vraagt het ondersteunen van circulaire bedrijven in Nederland ook om nationaal CE-beleid. Het NPCE 2025 licht een aantal nationale instrumenten uit die veel impact kunnen hebben op het bevorderen van de circulaire economie. De toelichting daarbij in het NPCE 2025 is vooral beschrijvend. Nadere uitwerking van deze instrumenten, waaronder de uitbreiding van de UPV is dan ook nodig om te kunnen bepalen wat de bijdrage zal zijn aan het behalen van de geformuleerde doelen. Op dit moment gaat er nog geen stevige prikkel van uit, omdat het nog niet voldoende concreet is.

Het kabinet Schoof heeft de beoogde belastingopbrengst van 567 miljoen euro volledig bij de afvalsector gelegd in plaats van het oorspronkelijke idee uit het Regeerprogramma van het kabinet Schoof om deze opbrengst via een heffing op plastic te vergaren. Het NPCE 2025 brengt hier geen verandering in. Hiermee vervalt de oorspronkelijk beoogde stimulans voor producenten aan de voorkant van de keten om te komen tot een beter productontwerp en de inzet van minder primaire

grondstoffen. Daarnaast heeft deze belasting van de achterkant van de keten negatieve consequenties voor de concurrentiepositie van de AVI's in Nederland en worden ook de kosten voor sorteer- en recyclingbedrijven hoger vanwege de hogere kosten voor het verbranden van reststromen die daarbij vrijkomen.

Daarnaast valt op dat er een groot gat zit tussen enerzijds de ambitie en gevoelde noodzaak om in te zetten op een circulaire economie en anderzijds de ingezette middelen in het NPCE 2025 om dit te bereiken. Zo is er na 2025 structureel minder geld gereserveerd op de Rijksbegroting voor circulaire economie. Hierdoor staan subsidieregelingen onder druk, zoals de subsidie die nieuwe ketensamenwerking bevordert. Aangezien de afname van deze middelen niet hand in hand gaat met het gelijktijdig invoeren van meer normerende en beprijzende beleidsinstrumenten, gaat het NPCE 2025 de huidige situatie nog niet direct veranderen.

Versterkte governance heeft baat bij ervaring van koplopers

In het NPCE 2025 is het sturingsmodel (governance) aangepast en versterkt. Zo wordt het zwaartepunt gelegd bij ketenoverleggen voor verschillende productgroepen, die de transitieteams voor bouw, consumptiegoederen, kunststoffen en de maakindustrie vervangen. Aan deze tafels worden de verschillende ketens zo goed mogelijk vertegenwoordigd. Het is echter nog onduidelijk hoe er in deze structuur nieuwe bindende afspraken worden gemaakt en hoe er verantwoording wordt afgelegd over het wel of niet halen van de gestelde doelen. Ook het bestuurlijk overleg verandert. Door de voorgestelde opsplitsing kunnen gerichte discussies worden gevoerd over de voortgang van de transitie en de verantwoordelijkheden die de verschillende departementen en overheden daarbij hebben.

Aandachtspunten bij het nieuwe sturingsmodel zijn onder andere het voldoende betrekken van koplopers en het oog hebben voor het consumptieperspectief aan de ketentafels. Koplopers kunnen immers laten zien wat al mogelijk is en zo een voorbeeld zijn voor andere bedrijven; dit biedt handvatten voor het stellen van ambitieuze doch haalbare doelen. Daarnaast is draagvlak bij consumenten noodzakelijk voor het realiseren van diverse circulariteitsdoelen.

Politiek is aan zet

Het NPCE 2025 laat zien dat het demissionaire kabinet oog heeft voor wat nodig is voor de versnelling van de transitie naar een CE. Maar zoals het NPCE 2025 zelf ook al aangeeft, is wat er nu ligt niet genoeg. In het NPCE 2025 staan vooral veel intenties en plannen. Nadere uitwerking van, en besluitvorming over deze plannen is cruciaal om bedrijven voldoende zekerheid te geven om te investeren in renderende circulaire businessmodellen. De ketentafels kunnen een belangrijke rol spelen bij het zoeken naar oplossingen. Politieke besluitvorming is vervolgens nodig om tot stevig vastgesteld beleid te komen⁴. Die besluitvorming is bijvoorbeeld nodig over de voorstellen vanuit de plastic tafel. Dit is urgent, te meer gezien de recente faillissementen van plasticrecyclers. Een combinatie van normeren, beprijzen en stimuleren is daarbij van belang om zowel de vraag- als de aanbodkant te bevorderen. De politiek is nu aan zet om de versnelling mogelijk te maken door de markt voor circulaire producten te ondersteunen.

⁴ Zie ook PBL (2025), Balans van de Leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving; PBL (2025), Keuzes voor de Leefomgeving, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.