Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 26 juni 2026
Betreft Kabinetsreactie op het WKR-adviesrapport: 'Circulair versterkt, Duurzaam materiaalgebruik voor een klimaatneutrale samenleving'

Geachte Voorzitter,

De Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) heeft op 26 maart 2026 het advies 'Circulair versterkt' uitgebracht.[1] Het advies is opgesteld op verzoek van het vorige kabinet, met als aanleiding de vraag welk beleid gericht op het verduurzamen van het materialensysteem noodzakelijk is, mede gelet op de samenhang met andere maatschappelijke opgaven. De WKR adviseert in het rapport hoe het circulaire beleid kan worden doorontwikkeld, en hoe dit kan bijdragen aan het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen en het versterken van onze strategische autonomie.

Graag reageer ik, mede namens de minister van VRO[2], de minister van IenW[3], en de staatssecretaris van IenW, op het advies van de WKR. Het kabinet is de raad erkentelijk voor het adviesrapport, en wil dit, samen met de adviezen over spullen van het Burgerberaad Klimaat, gebruiken bij de doorontwikkeling van het circulaire beleid. De grondstoffentransitie is immers niet alleen essentieel voor onze strategische autonomie, maar ook een onmisbaar onderdeel van het klimaatbeleid. Hieronder is uiteengezet hoe aan de aanbevelingen opvolging gegeven wordt.

WKR: niet alleen productiegericht, maar ook functiegericht beleid

Het WKR-advies beschrijft hoe de CO2-emissies die ontstaan door het gebruik van materialen kunnen worden gereduceerd met circulaire economiebeleid. Door het beleid te richten op de producten die zorgen voor veel CO2-uitstoot, zoals auto's, woningen, kleding, en verpakkingen, kan er veel klimaatwinst worden geboekt. Daarbij moeten we niet alleen kijken naar hoe die producten ontworpen en gemaakt worden, maar ook naar de behoefte waarin die producten voorzien. Daarbij adviseert de WKR om voor productgroepen ook functiegericht beleid te maken. Bijvoorbeeld: richt niet alleen beleid op de productie auto's, maar kijk ook naar gebruik. Zet niet alleen in op de bouw van nieuwe huizen met duurzame materialen als hout, maar zorg ook dat bestaande gebouwen beter worden benut om het woningtekort op te lossen.

Daarnaast doet de WKR aanbevelingen over doorontwikkeling van het beleid. De voorgestelde aanpak voor productgroepen maakt dat het circulaire economiebeleid vaak raakt aan andere beleidsterreinen (zoals mobiliteit en volkshuisvesting). Volgens het

[1] https://www.wkr.nl/actueel/nieuws/2026/03/26/circulair-versterkt-het-klimaat-de-economie-en-de-samenleving
[2] De minister van VRO is verantwoordelijk voor het beleid gericht op woningen (aanbeveling 2b).
[3] De minister van IenW is verantwoordelijk voor het beleid gericht op auto's (aanbeveling 2a).

WKR-advies ontbreekt het aan voldoende doorzettingsmacht, afrekenbare verantwoordelijkheden en structurele middelen om deze samenhang te borgen. De WKR adviseert het kabinet om de regie op de transitie met meer en structurele middelen te versterken en de governance hierop in te richten, bijvoorbeeld door een sterker mandaat voor de coördinerende bewindspersoon te creëren.

Kabinetsreactie

Het kabinet omarmt het advies en wil hier graag opvolging aan geven. Het kabinet ziet sommige aanbevelingen als aanmoediging van het reeds ingezette beleid, bijvoorbeeld wat betreft de inzet gericht op verduurzaming van productie van plastic en auto's. Tegelijkertijd wil het kabinet de adviezen aangrijpen om tot scherpere ambities in het circulaire beleid te komen, zoals de doorontwikkeling van de governance van het circulaire beleid. Het gaat daarbij ook om het versterken van de coördinerende rol van de verantwoordelijk bewindspersoon teneinde andere departementen mede-eigenaar te maken voor de circulaire transitie in de betreffende sectoren, zoals op het gebied van klimaat en energie. Omdat elke verantwoordelijke bewindspersoon moet afwegen waar de kansen liggen, mede in het licht van de eigen sectorale opgaven en vanwege de samenhang tussen opgaven, zoals milieu en plastic of biogrondstoffen en de bouw, is de betrokkenheid van meerdere bewindspersonen onmisbaar om voortgang te maken in de circulaire economie.

Reactie per aanbeveling

Hieronder volgt de reactie op de vijf aanbevelingen uit het WKR-advies.

Aanbeveling 1: ontwikkel functie- en productiegericht beleid voor productgroepen

> Ontwikkel voor productgroepen die zorgen voor veel uitstoot van broeikasgassen beleid dat stuurt op het invullen van behoeften met minder of duurzamere producten (functiegericht beleid) én beleid dat stuurt op het maken van producten met minder of duurzamere materialen (productiegericht beleid). Formuleer per productgroep meetbare langetermijn- en tussentijdse doelen, met effectieve instrumenten en adequate financiële middelen om die doelen te halen.

Het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE) 2025 bevat een nieuwe set aan nationale CE-doelen voor 2035. Het PBL stelt immers 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. Alleen een geïntegreerde aanpak verbetert leveringszekerheid en vermindert milieubelasting effectief. Om die reden zijn de nationale CE-doelen gerelateerd aan de circulariteitsstrategieën. Daardoor bieden deze doelen meer perspectief en handvatten voor bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden. Bij deze doelen is ook een dashboard ontwikkeld zodat we niet enkel op kilo's grondstoffen sturen, maar

daarbij de effecten in beeld hebben op CO2, landgebruik, watergebruik en leveringsrisico's van grondstoffen.

De doelen voor 2035 uit het NPCE 25 zijn:

- In 2035 wordt minimaal 82% van het Nederlandse afval gerecycled en minimaal 15% wordt hoogwaardig gerecycled;
- Het aandeel duurzame biogrondstoffen en secundaire grondstoffen binnen ons totale grondstoffengebruik[4] is in 2035 minimaal 55%;
- Het grondstoffengebruik in 2035 is 15% lager dan in 2016

Het NPCE 2025 geeft ook aan dat een doorvertaling van de nationale doelen nodig is naar productgroepen. We zijn gestart met een pilot voor de productgroep meubels om aan de hand van dezelfde systematiek die bij de nationale doelen is gebruikt, vergelijkbare doelen voor meubels te formuleren. Als uit de pilot blijkt dat dit goed werkt, zullen we dit jaar verder gaan met de productgroep elektrische en elektronische apparaten. Het kabinet streeft ernaar om op termijn voor alle productgroepen vergelijkbare doelen vast te stellen, zodat we de voortgang en bijdrage aan de nationale doelen in beeld kunnen brengen. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de WKR om meetbare langetermijn- en tussentijdse doelen te formuleren. Voor het bereiken van deze doelen bekijkt het kabinet per productgroep welk functiegericht en productiegericht beleid al in gang is gezet en wat er aanvullend nodig is, daarbij gebruikmakend van de vier centrale NPCE-strategieën, of "knoppen", om het grondstoffengebruik te verduurzamen.

Aanbeveling 2a: Voer functie- en productiegericht beleid voor auto's

Functiegericht: Voer beleid gericht op het invullen van de mobiliteitsbehoefte met zo veel mogelijk openbaar vervoer, de fiets en deelmobiliteit. Vergroot de bereikbaarheid van voorzieningen zonder auto en zet in op het verminderen van het aantal auto's met restrictief parkeerbeleid.

Het kabinet deelt de visie dat we de bereikbaarheid van maatschappelijke voorzieningen in heel Nederland toekomstbestendig moeten borgen. Zoals aangegeven in het Coalitieakkoord stimuleert het kabinet het gebruik van deelauto's, fiets en openbaar vervoer met inachtneming van de regionale context om op deze manier in de mobiliteitsbehoefte te voorzien. In lijn met de Mobiliteitsvisie 2050 werkt het kabinet dit uit voor integraal bereikbaarheidsbeleid. Het kabinet zet in op de juiste modaliteit op juiste plaats en tijd. De inrichting van het mobiliteitssysteem is een veelzijdige opgave waarbij naast het aspect van materiaalgebruik ook waarden spelen als betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit (waaronder verkeersveiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid

[4] Bij dit doel geldt de afbakening dat fossiele en biotische energiedragers uitgesloten zijn van het totale grondstoffengebruik.

en robuustheid van de prestaties). Deelmobiliteit, OV en actieve mobiliteit[5] zijn – naast de auto – vervoersmodaliteiten die elkaar aanvullen in dat bredere systeem, waarbij gebruik sterk afhangt van persoonlijke situaties en afwegingen. Het kabinet verkent daarbij ook de mogelijkheden van publieke mobiliteit om het mobiliteitssysteem te versterken en toegankelijker te maken. Publieke mobiliteit integreert doelgroepenvervoer en openbaar vervoer in een gedeeltelijk vraaggestuurd systeem dat van ’s ochtends vroeg tot ’s avonds laat toegankelijk is, waardoor voor reizigers de vervoersmogelijkheden en de bereikbaarheid van voorzieningen, zeker op regionaal niveau, kunnen toenemen. Het kabinet ziet daarom kansen om de keuzevrijheid voor modaliteiten te vergroten met de inzet van publieke mobiliteit. De staatssecretaris van IenW zal u hierover binnenkort nader informeren.

De inrichting van het mobiliteitssysteem is daarnaast een gedeelde verantwoordelijkheid. Naast de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de hoofdnetwerken, kijkt het kabinet ook gebiedsgericht naar mobiliteit, zoals ook onderschreven in het advies. Provincies, vervoerregio’s en gemeenten spelen als medeoverheden een cruciale rol om met regionale buslijnen, parkeerbeleid en ruimtelijke inrichting, de juiste mobiliteit op de juiste plaats en tijd te faciliteren en stimuleren.

Productiegericht: Voer beleid gericht op het produceren van auto’s met minder en duurzamere materialen. Voer hiertoe een progressieve aanschaf- en gebruiksbelasting in voor auto’s waarbij de broeikasgasemissies gerelateerd aan het materiaalgebruik worden meegerekend. Zet daarnaast binnen de EU in op normen voor duurzaam of secundair materiaalgebruik en de levensduur van auto’s in de Verordening Circulaire Voertuigen in lijn met klimaatneutraliteit in 2050.

Beleid dat zich richt op de ontwerpeisen van producten (zoals materiaalgebruik) is vanwege de interne markt vooral effectief als wij dit op EU-niveau invoeren. Daarom heeft Nederland zich tijdens de onderhandelingen van de Circulaire Voertuigenverordening ingezet voor ambitieuze doelstellingen voor de toepassing van gerecycled plastic in voertuigen. Die zijn opgenomen in de verordening. Verder zal in de toekomst ook worden voorzien in verplichte recyclaattoepassingen voor andere materialen zoals staal en aluminium. Nederland zal zich tijdens het bepalen van deze doelstellingen opnieuw volop inzetten voor ambitieuze doelstellingen. De verordening bevat ook bepalingen die de levensduur van voertuigen verlengen, door bijvoorbeeld het bevorderen van reparatie.

Voor autowrakken geldt er al een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), waarbij producenten van auto’s financieel en organisatorisch verantwoordelijk zijn voor

[5] Fietsen en lopen.

het afvalbeheer van producten die zij op de markt brengen. De Circulaire Voertuigenverordening verduidelijkt de bepalingen hiervoor, zo ook voor eco-modulatie. Dit houdt concreet in dat de bijdrage voor het afvalbeheer die producenten moeten afdragen afhankelijk is van bijvoorbeeld het gewicht van het voertuig en het aandeel gerecyclede materialen. Dit stimuleert duurzaam of secundair materiaal of zelfs minder materiaalgebruik door een lagere bijdrage voor het afvalbeheer.

Bij het gebruik van het OV is het materiaalgebruik per reizigerskilometer lager dan van een auto. Bovendien heeft de OV sector in juni 2025 het Convenant Circulair Openbaar Vervoer (CCOV) ondertekend, waarbij partijen zich collectief en individueel zullen inzetten voor het bereiken van een volledig circulair OV.

Het kabinet heeft kennis genomen van de aanbevelingen van de WKR om via de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de aanschafbelasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) te sturen op productie van duurzame auto's en om het gebruik van duurzame materialen te stimuleren, door bij beide instrumenten sterker te differentiëren naar gewicht of uitstoot door materiaalgebruik. Het kabinet zal deze aanbevelingen in de toekomst in ogenschouw nemen bij de doorontwikkeling van deze belastingen, waarbij een eventuele herziening niet ten koste zal gaan van de inzet om elektrisch rijden fiscaal aantrekkelijk te houden. Daarnaast onderzoekt het kabinet of een toekomstbestendige hervorming van de autobelasting naar oppervlakte of omvang binnen de motorrijtuigenbelasting mogelijk is, waarbij voorwaarde is dat automobilisten er niet op achteruit mogen gaan.

Aanbeveling 2b Voer functie- en productiegericht beleid voor woningen

Functiegericht: Realiseer meer woonruimte door beter gebruik te maken van bestaande gebouwen. Maximaliseer hiertoe de inzet van optoppen, opsplitsen, transformeren, doorstromen en woningdelen. Stel voor deze strategieën ambitieuze doelen en ontwikkel sterkere, samenhangende instrumenten om ze op te schalen, zoals normering, subsidies en fiscale vrijstellingen.

Het opschalen van Beter Benutten van bestaande gebouwen, waaronder meer optoppen, splitsen, transformeren, woningdelen en het bevorderen van doorstroming onderdeel van uitmaken, is een belangrijke prioriteit voor dit kabinet. Beter Benutten biedt niet alleen een mogelijkheid om snel de woningnood tegen te gaan, maar bevordert ook het efficiënt gebruik van ruimte en materialen. Zo zorgt het veelal voor een verlengde levensduur van gebouwen en voegen we met Beter Benutten woningen en woonplekken toe op locaties waar infrastructuur en voorzieningen al aanwezig zijn. Daarom is Beter Benutten een van de prioriteiten van de Ministeriële Taskforce Versnelling Woningbouw. Eén van de eerste resultaten van de Taskforce is de lancering van de Landelijke Aanpak Beter Benutten.[6] Dit is een samenhangende aanpak rondom

[6] Eerste resultaten Taskforce Versnelling Woningbouw | Tweede Kamer der Staten-Generaal

zes ambitieuze doorbraakopgaven, waaronder het toepassen van gerichte sturing, het wegnemen van juridische belemmeringen en het verbeteren van financiële ondersteuning. Resultaat van deze aanpak is dat er jaarlijks 15.000 woningen worden gerealiseerd door de bestaande voorraad beter te benutten. Hiermee geeft het kabinet ook invulling aan de afspraken voor Beter Benutten zoals die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen, inclusief de verplichting aan gemeenten om helder beleid op papier te zetten onder welke omstandigheden initiatiefnemers mogen optoppen en splitsen.

Het huidige partnerbegrip in de AOW is één van de belemmeringen voor mensen om samen te gaan wonen en mantelzorg te verlenen aan elkaar, blijkt uit een onderzoek over het AOW-partnerbegrip van SZW. Daarnaast zijn er signalen over de uitvoerbaarheid door de SVB, omdat het voor hen complex is om de gezamenlijke huishouding tussen samenwonende AOW'ers te beoordelen. Uit de MKBA AOW – wonen en zorg blijkt dat het objectief partnerbegrip de potentie van woningdelen kan vergroten. De regering werkt de komende maanden aan opties voor harmonisering van het aantal leefvormvarianten in de AOW, inclusief (indien nodig) dekking. Dit is in lijn met de motie Van Ark/Neijenhuis[7], ingediend tijdens de Begrotingsbehandeling SZW. Na de zomer wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

Productiegericht: Vergroot de ambitie voor bouwen met hout en andere duurzame materialen, zodat binnen tien jaar het gebruik van CO2-intensieve materialen verregaand is teruggedrongen. Verscherp daartoe de Milieuprestatie Gebouwen (MPG) en verwerk daarin de positieve duurzaamheidsfactoren van (biobased) materiaal. Borg hierbij de duurzame herkomst van deze materialen.

De aanbevelingen van de WKR ondersteunen het ingezette beleid op circulaire economie voor gebouwen (woningen en utiliteitsgebouwen) dat gericht is op verlaging van de milieu-impact van de gebouwde omgeving en van de toegepaste materialen, inclusief verlaging van CO2-emissies[8]. Het kabinet heeft de Milieuprestatie Gebouwen (MPG) daarvoor ingevoerd en heeft deze in 2021 aangescherpt voor woningen en kantoren. Per 1 juli 2026 wordt de eis voor kantoorfuncties scherper gesteld en voor de andere gebruiksfuncties wordt een eis geïntroduceerd. Een eerder door de minister van VRO voorgestelde scherpere eis voor woonfuncties is ingetrokken vanwege mogelijke effecten in bepaalde segmenten van de nieuwbouw op de woningbouwopgave en de betaalbaarheid. De evaluatie van het instrument MPG ontvangt de Kamer na de zomer.

Uiterlijk 1 januari 2027 zal elke lidstaat een zogeheten Routekaart wlc-gwp[9] publiceren en aan de Europese Commissie aanbieden, met daarin de beleidsactie om de wlc-gwp

[7] Tweede Kamer, vergaderjaar 2025/26, 36 800 nr. 71
[8] Met als randvoorwaarde dat de betaalbaarheid en realisatiekracht voor nieuwe woningen niet wordt belemmerd, mede ter uitvoering van motie Mooiman, Kamerstuk II 2025/26, 32847, nr. 1432
[9] Whole life cycle – global warming potential (wlc-gwp), de berekening van de broeikasgasemissies van een gebouw gedurende de volledige levenscyclus

voor nieuwbouw in 2050 te verlagen richting klimaatneutraal. Met het Programma Innovatie en Opschaling Woningbouw[10] wordt gestreefd de industriële woningbouw op te schalen naar 50 procent van de woningbouw in 2030, waardoor we niet alleen sneller maar ook schoner bouwen. Daarnaast wordt – mede gezien het Coalitieakkoord – de uitvoering van de Nationale Aanpak Biobased Bouwen[11], het Bouwmaterialenakkoord[12], en van de Aanpak Circulair Slopen en Hergebruik[13] voortgezet om te zorgen voor meer beschikbaarheid van bouwmaterialen, met minder milieu-impact, en minder emissies.

Aanbeveling 2c: Voer functie- en productiegericht beleid voor kleding

Functiegericht: Neem maatregelen die overconsumptie ontmoedigen en de gebruiksduur van kleding verlengen, zoals reparatievouchers en het vergroten van het aandeel tweedehandskleding in de consumptie. Combineer dit met verplichte retourkosten bij online aankopen en een nationale heffing op kleding met een korte levensduur.
Productiegericht: Versterk het beleid gericht op het produceren van kleding met duurzame materialen en een lange levensduur. Differentieer de bijdrage van producenten aan de Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid op basis van milieu-impact. Zet in op ambitieuze normen voor repareerbaarheid en duurzaam materiaalgebruik van kleding via de Europese Ecodesign-verordening. Richt deze normen op een lagere emissie-intensiteit en een toenemend aandeel gerecyclede en duurzame (biobased) vezels.

Het kabinet deelt de zorgen van de WKR dat de kledingconsumptie de afgelopen jaren sterk is toegenomen en dat de levensduur van kleding steeds korter wordt. Het kabinet ziet dit als een urgent vraagstuk en heeft dit opgenomen in het beleidsprogramma Circulair Textiel 2025–2030. Het Europese Milieuagentschap concludeerde dat consumptie van kleding stijgt, kleding steeds vaker gemaakt wordt van goedkoop materiaal en slechts voor één seizoen of minder gedragen wordt.[14] Gemiddeld wordt 4-9 procent van al het textiel dat op de markt komt in Europa vernietigd nog voordat het gebruikt wordt.[15] De meest recente monitor van het beleidsprogramma laat ook een toename zien in het aantal gekochte kledingtukken. In 2023 kochten we in Nederland zo'n 61 kledingstukken per persoon per jaar ten opzichte van 55 stuk in 2018.[16] Daarnaast is de textielindustrie verantwoordelijk voor 4 procent van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen.[17] Daarmee is het de vijfde meest vervuilende sector als het gaat om het gebruik van grondstoffen en uitstoot van broeikasgassen. Omdat de

[10] Innovatie en Opschaling Woningbouw | Rapport | Rijksoverheid.nl
[11] buildingbalance.eu/nationale-aanpak-biobased-bouwen/
[12] Bouwmaterialenakkoord: Nederlandse bouwmaterialenindustrie en het Rijk zetten samen de stap naar een toekomstbestendige en efficiënte bouwsector | Home | Volkshuisvesting Nederland
[13] Circulair slopen én hergebruik: route naar een standaard werkwijze in de bouw | Circulaire Bouweconomie
[14] Circularity of the EU textiles value chain in numbers – European Environment Agency, 2025
[15] The destruction of returned and unsold textiles in Europe's circular economy – European Environment Agency, 2024
[16] Kamerstukken II 2025/26, 32 852 nr. 394
[17] Fashion on climate – McKinsey & Company, 2020

grootste klimaatimpact in de productiefase ontstaat, is het keren van de trend van steeds kortere cycli van productie, consumptie en afdanking en het verlengen van de levensduur van kleding essentieel.

Het kabinet ziet kansen om langer gebruik en reparatie te stimuleren. Voor de uitvoering van het genoemde beleidsprogramma zijn verschillende maatregelen onderzocht. Zo is er een verkenning gedaan naar de mogelijkheid om in fysieke winkels tweedehands aan te bieden naast nieuw. Het onderzoek gaat niet in op de verkoop via online platforms. Uit het onderzoek blijkt dat tweedehands kleding naast nieuw vaak semi-geïntegreerd aangeboden wordt. Dat wil zeggen dat er een apart rek in de winkel is met tweedehands kleding. We zien enthousiasme vanuit zowel winkeliers als consumenten voor deze maatregel, maar het is juridisch een zwaar middel en er bestaat geen wetgeving die retailers verplicht bepaalde producten op te nemen in het winkelaanbod. Daarnaast is een groei van het aanbod nodig in deze winkels om tweedehands kleding daadwerkelijk een volwaardig alternatief te maken voor nieuwe kleding.

Via campagnes in samenwerking met Milieu Centraal is er gewerkt aan het vergroten van reparatievaardigheden, het beter vindbaar maken van reparateurs en het ontwikkelen van een eigen stijl om weloverwogen keuzes te maken. De Kamer is geïnformeerd[18] over de uitkomsten van een onderzoek dat is uitgevoerd naar de mogelijkheden voor reparatievouchers.

De Kamer is eerder geïnformeerd over de mogelijkheden voor het verplicht invoeren van retourkosten en een heffing op ultra fast fashion.[19] Het verplichten van retourkosten kan een effectieve maatregel zijn om het aantal retouren te verminderen, maar kan alleen op Europees niveau worden ingevoerd. EZK verkent daarom ook andere mogelijkheden om retourstromen te verminderen, bijvoorbeeld via een vrijwillige pilot over gedragseffecten van het rekenen van retourkosten. De gesprekken hierover met betrokken partijen lopen op dit moment nog. De Kamer wordt hier naar verwachting in het najaar over geïnformeerd.

Het kabinet heeft verschillende mogelijkheden verkend voor het invoeren van een heffing op niet-circulair textiel.[20] De meest kansrijke route is het verplichten van eco-modulatie onder de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid textiel. Dit houdt in dat producenten die circulaire keuzes maken hiervoor een lager tarief betalen als beloning. De Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra) verplicht dit per 1 januari 2028. Nederland zal in Europa pleiten aanvullende opties, zoals differentiatie op basis van volumes en collectiewisselingen. De Europese Commissie komt nog met uitvoeringshandelingen om de criteria voor eco-modulatie vast te stellen, maar de tijdlijn hiervoor is nog onbekend. Vooruitlopend hierop verkent het kabinet in Europees

[18] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/09/03/verzamelbrief-circulaire-economie-september-2025
[19] Kamerstukken II 2025/26, 32 852 nr. 394
[20] Kamerstukken II 2025/26, 32 852 nr. 394 en Kamerstukken II 2024/25, 32 852 nr. 354

verband maatregelen tegen de snelle groei van online kledingverkoop, frequente collectiewisselingen en marketingpraktijken die overconsumptie stimuleren. Nederland zoekt hiervoor actief samenwerking met andere lidstaten om te komen tot een gezamenlijke Europese aanpak in lijn met de motie van lid Kostiç.[21]

De Ecodesign voor Duurzame Producten Verordening (ESPR) biedt daarnaast een belangrijk kader voor minimale eisen aan kwaliteit en het gebruik van gerecycled. Ook is het mogelijk om minimale informatievereisten op te nemen over de repareerbaarheid van producten in een digitaal productpaspoort. Het kabinet zal ijveren voor ambitieuze normen bij de uitwerking van de ESPR voor textiel**.** De ESPR biedt op dit moment geen ruimte om minimale eisen te stellen aan het materiaaltype van producten, zoals biogebaseerde materialen.

Aanbeveling 2d Voer functie- en productiegericht beleid voor plastic verpakkingen

Functiegericht: Ondersteun retailers bij het ontwikkelen en opschalen van verpakkingsloze en verpakkingsarme productverkoop. Voer daarnaast een verpakkingsheffing in bij verkopers van verpakte producten, gedifferentieerd naar de milieu-impact van het type verpakking. Productiegericht: Voer beleid gericht op het produceren van plastic verpakkingen met gerecyclede (biobased) plastics. Ondersteun op korte termijn de productie van circulaire plastics met overheidssubsidies, waarbij de onrendabele top door de overheid gecompenseerd wordt. Wanneer de Europese normen voor recyclaat in verpakkingen voldoende sterk zijn kunnen nationale subsidies worden afgebouwd.

Het kabinet is van mening dat de markt voor circulaire plastics versterkt dient te worden op Europees niveau. In dat kader heeft Nederland zich tijdens de onderhandelingen van de Europese verpakkingenverordening actief ingezet voor ambitieuze verplichte percentages recyclaat in nieuwe verpakkingen. Ook heeft Nederland geprobeerd om deze verplichting voor biogebaseerde plastics te laten gelden. Dit laatste heeft het helaas niet gehaald in de uiteindelijke wettekst. De Commissie beziet begin 2028 of ze met wetsvoorstellen komt.

Het enkel subsidiëren van de onrendabele top voor recyclers is op basis van de huidige staatssteunregels niet mogelijk. Het ministerie van EZK verkent op dit moment of een gecombineerde 'OPEX/CAPEX subsidie' kan worden vormgegeven.[22]

In Nederland zijn producenten en importeurs (hierna producenten) verantwoordelijk voor het organiseren en financieren van afvalinzameling en verwerking van hun producten via uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV). Het instrument UPV confronteert producenten met het afval dat ontstaat door hun producten en geeft een

[21] Motie Kostiç c.s. Kamerstukken II 2025/26, 32 852, nr. 08 1017
[22] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/09/26/kamerbrief-circulair-plastic

prikkel om minder afval te creëren. De UPV Verpakkingen bepaalt dat producenten en importeurs verantwoordelijk zijn voor het behalen van doelen voor de recycling en hergebruik van verpakkingsmateriaal, de recycling van drankenkartons en de inzameling van kunststof drankflessen en metalen drankblikjes. Dit betekent dat bedrijven die verpakte producten op de markt brengen wettelijk verantwoordelijk zijn voor het inrichten, bekostigen en functioneren van (inzameling- en verwerking)systemen om deze doelen te behalen. Verpact geeft hier namens het verpakkend bedrijfsleven uitvoering aan. Producenten moeten dus keuzes maken in hoe zij hun product op de markt brengen en daarna goed verwerken om de doelstellingen te halen. Verpact geeft hierbij een financiële stimulans (tariefdifferentiatie) voor beter recyclebare verpakkingen en voor plastic verpakkingen die gemaakt zijn van gerecycled materiaal.

In Europa is sinds 12 februari 2025 de Verpakkingenverordening inwerking getreden. De bepalingen zijn vanaf 12 augustus 2026 van toepassing, tenzij anders vermeld. Deze verordening is er sterk op gericht de milieu-impact van verpakkingen te reduceren. Ze adresseert bijvoorbeeld het feit dat sommige verpakkingen groter zijn dan nodig, waardoor we te veel lucht verpakken; dat sommige verpakkingen dikker zijn dan nodig, waardoor ze meer materiaal verbruiken; dat de primaire grondstof voor plastic nu nog te vaak van fossiele oorsprong is, et cetera.

De Verpakkingenverordening adresseert deze problemen onder andere door eisen te stellen aan het design van verpakkingen, zodat verpakkingen beter recyclebaar zijn en minder materiaal gebruikt wordt. Zo mogen verpakkingen minder lucht verpakken, geen dubbelwanden of bodems hebben, en wordt uniformiteit in materiaal aangemoedigd, om tot zuiverder recyclingstromen te komen. Verder moeten in 2030 alle verpakkingen recyclebaar zijn. Ook moeten plastic verpakkingen een verplicht percentage gerecycled plastic bevatten. Dit percentage loopt door de jaren heen op[23]. Ten slotte moeten verpakkingen vaker hergebruikt worden, waardoor de levensduur van een verpakking toeneemt en het aantal verpakkingen afneemt. In de Verpakkingenverordening staan ook verplichtingen voor einddistributeurs (retailers), bv. dat ze een deel van de drinkverpakkingen in herbruikbare verpakkingen dienen aan te bieden, en herbruikbare alternatieven dienen aan te bieden bij takeaway maaltijden.

Tot slot is er onderzoek gedaan naar een verpakkingenbelasting met differentiatie naar de milieu-impact van de verpakking in het kader van de alternatieve voorstellen die de Werkgroep Afvalsector voor het beprijzingspakket voor afvalverbrandingsinstallaties heeft gedaan. Dit onderzoek is onlangs gepubliceerd[24] en het kabinet komt met een reactie hierop met Prinsjesdag.

[23] In 2030 moet een plastic verpakking, afhankelijk van het type, 10 tot 35 procent recyclaat bevatten, en in 2040 25 tot 65 procent.
[24] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/09/03/verzamelbrief-circulaire-economie-september-2025

Aanbeveling 3: Maak financiering toegankelijker voor circulaire ondernemers en zorg dat financiële instellingen circulaire kansen beter meewegen.

Bevorder de toegang tot kapitaal voor circulaire ondernemers door via de toezichthouders (DNB en ECB) te sturen op het beter meewegen van de financiële risico's van lineaire bedrijfsmodellen en de kansen van circulaire bedrijfsmodellen.

Het kabinet onderschrijft dat circulaire ondernemers makkelijker toegang moeten hebben tot financiering. Dit vraagt om een betere weging van de risico's van lineaire (economische) activiteiten ten opzichte van circulaire activiteiten. De overheid en banken werken samen om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Zij hebben dit voornemen uitgewerkt in een gezamenlijk statement, waarin acties zijn opgenomen voor zowel de overheid als de financiële sector.[25] Eén van de punten voor zowel de financiële sector als diens toezichthouder(s) is om te onderzoeken of bestaande risicomodellen aangepast dienen te worden om fysieke of transitierisico's van de grondstoffentransitie expliciet(er) mee te wegen c.q. projecten die hun grondstoffenrisico's goed managen daarvoor te belonen.

Daarnaast staat in het gezamenlijk statement dat de overheid verkent welke belemmeringen in wet- en regelgeving de transitie in de weg staan, en dat zij deze tracht weg te nemen. Dit kan sectorspecifiek (denk aan normeringen in wet- en regelgeving voor de bebouwde omgeving), maar de verkenning richt zich ook tot welke knelpunten er voor de financiële sector als zodanig zijn, bijvoorbeeld in toezicht, informatie-uitwisseling en kapitaaleisen voor financiële instellingen. Veel van deze knelpunten dienen Europees aangepakt te worden. Tijdens het Bestuurlijk Overleg Financiering Circulaire Economie van 7 mei 2026, waar de afspraken uit het statement gemonitord worden, is afgesproken dat de overheid en financiële sector gezamenlijk optrekken richting Brussel, bijvoorbeeld in vormgeving van de CE-Act en de gewenste kaders voor de financiële sector.

Aanbeveling 4: Maak circulaire producten betaalbaar voor iedereen en compenseer waar nodig via de inkomstenbelasting

Beperk de ongewenste negatieve effecten van het circulaire economiebeleid voor minder draagkrachtige groepen in de samenleving. Zorg per productgroep voor toegang tot duurzame alternatieven. Voer daarnaast waar nodig beleid via de inkomstenbelasting.

De WKR vraagt terecht aandacht voor rechtvaardigheidsaspecten voor het CE beleid. We zien nu dat circulaire producten vaak duurder zijn en eerder aangeschaft worden door mensen met een hoger inkomen. Tegelijkertijd consumeert de welvarende burger ook

[25] Joint statement by government and banks on cooperation towards a circular economy | Government.nl

meer, en legt daarmee een groter beslag op de beschikbare grondstoffen. In het Klimaatplan[26] heeft het kabinet toegezegd rekening te houden met vier rechtvaardigheidsprincipes in de uitvoering van klimaatbeleid: beleid moet zo effectief mogelijk zijn, verantwoordelijkheid moet gedeeld worden tussen medeoverheden, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties, ondersteuning en bijdrage moeten naar draagkracht worden bepaald, en de vervuiler betaalt. Deze principes zijn belangrijk voor het draagvlak voor circulair beleid in de samenleving.

Als alle maatschappelijke kosten in de prijs verwerkt zijn, kan dat ervoor zorgen dat het circulaire alternatief beter kan concurreren en kan opschalen waardoor het goedkoper wordt. Ook kan het stimuleren van hergebruik en reparatie (bijvoorbeeld met reparatievouchers) en in Europees verband eisen dat producten langer meegaan en beter repareerbaar zijn, juist zorgen voor verlaging van de kosten.

Fiscale maatregelen kunnen een belangrijke rol spelen in het aanjagen van de circulaire transitie.[27] Heffingen en fiscale regelingen kunnen het voor producenten, consumenten en verwerkers lonender maken om economische keuzes te maken die de circulaire economie bevorderen. Circulaire ondernemers vragen daar ook om. Zij ondervinden niet altijd een gelijk speelveld voor hun producten en diensten. In het huidige lineaire systeem worden milieukosten doorgaans niet in de productprijs meegenomen, en duurzaam produceren wordt onvoldoende beloond. Fiscale maatregelen kunnen circulaire alternatieven economisch aantrekkelijker maken. Daarmee kan de vraag verhoogd worden, waardoor het risico voor investeerders om financiering te verstrekken verkleind wordt.

Een versnelling van de circulaire transitie vereist echter een samenhangende inzet van verschillende beleidsinstrumenten. Beprijzing en normering kunnen leiden tot hogere kosten voor consumenten. Om de betaalbaarheid en handelingsperspectief voor (kwetsbare) huishoudens te borgen moeten fiscale maatregelen moeten worden ingebed in een breder beleidspakket. Ook is de inzet van fiscale maatregelen niet altijd het meest doelmatig ten opzichte van andere instrumenten.

Een van de opties waarmee (kwetsbare) huishoudens kunnen worden gecompenseerd voor beprijzende en normerende maatregelen is via de inkomstenbelasting. Een *tax shift* van arbeid naar vergroening is in beginsel een aantrekkelijk principe, aangezien het de prikkel vergroot om hieraan te gaan werken en om vervuiling te verminderen. In de praktijk blijkt een dergelijke belastingverschuiving echter ingewikkeld. Een belangrijke reden hiervoor is dat in absolute euro's de grondslag arbeid veel groter is dan de grondslag van bijvoorbeeld vervuilende consumptie. Een ander aandachtspunt is dat de

[26] Kamerstukken II, 2025/2025, 32 813 nr. 1501
[27] In de Kamerbrief 'Overzicht fiscale prikkels voor de circulaire transitie' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 32 140, nr. 278) is recent door de toenmalig Staatssecretaris Heijnen (Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane) een overzicht gegeven hoe de fiscaliteit kan bijdragen aan een circulaire economie.

belastingopbrengst erodeert indien milieubelastingen succesvol zijn. Desondanks is het kabinet van mening dat een stapsgewijze tax shift mogelijk is, mits er voor elke mogelijke heffing zorgvuldig wordt afgewogen of invoering of verhoging wenselijk is. Hierbij worden verschillende criteria gehanteerd, zoals de beprijzing van externe kosten, effect op CO_2-uitstoot (of andere schadelijke emissies) mogelijke productieverliezen, uitvoerbaarheid en juridische haalbaarheid.

Aanbeveling 5: Versterk de regie op het circulaire economiebeleid

Versterk de regie op het circulaire economiebeleid door:
- structurele en grotere financiering voor het circulaire economiebeleid
- departementale verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelen
- een sterker mandaat voor de coördinerende bewindspersoon bij interdepartementale besluitvorming
- wettelijke verankering van de monitorings- en verantwoordingscyclus

De aanbevelingen van de WKR om de regie op de circulaire economie te versterken, inclusief de structurele financiering, is een boodschap die in lijn ligt met die van bedrijven en maatschappelijke partijen.[28] Het sturingsmodel zoals in het NPCE 25 opgenomen is blijvend in ontwikkeling. Het advies van de WKR biedt hiervoor waardevolle aanknopingspunten. De notie dat een strategische blik op grondstoffen onontbeerlijk is voor bijna alle maatschappelijke opgaven wordt breed gedeeld. Dit kabinet ziet het daarom als een kabinetsbrede opdracht om het NPCE te versterken.[29] Vanuit mijn verantwoordelijkheid als coördinerend bewindspersoon spreek ik met de andere bewindspersonen over hun beleid in relatie tot CE, waarbij ook voorligt wat circulariteit kan bijdragen aan hun opgaven, zoals op het gebied van klimaat en energie. Omdat elke verantwoordelijke bewindspersoon moet afwegen waar de kansen liggen, mede in het licht van de eigen sectorale opgaven en vanwege de samenhang tussen opgaven, zoals milieu en plastic of biogrondstoffen en de bouw, is de betrokkenheid van meerdere bewindspersonen onmisbaar om voortgang te maken in de circulaire economie.

Het kabinet sluit zich aan bij het advies om de monitorings- en verantwoordingscyclus wettelijk te verankeren, en zal de actualisatiecyclus van het NPCE en de monitoring van de transitie door PBL opnemen in de Kaderwet CE die op dit moment in internetconsultatie is. De WKR merkt terecht op dat de circulaire transitie niet de wettelijke verankering heeft zoals het bij klimaatbeleid. Dat komt deels omdat de circulaire doelstellingen meervoudig zijn en niet op een vergelijkbare manier als CO2-

[28] Brief NVCE-coalitie: https://nvce.nl/wp-content/uploads/2026/03/Brief-aan-de-ministers.pdf en ook brief SER: https://www.ser.nl/nl/publicaties/grondstoffentransitie-circulaire-economie
[29] Dit is in het Coalitieakkoord opgenomen.

reductie vast te leggen zijn. De verschillende ketentafels op productgroepniveau[30] die vanuit het NPCE 25 worden ingericht om in samenspraak met de ketenpartijen tot maatregelen en projecten te komen om de keten te sluiten, hebben in zichzelf geen bindende opdracht, maar vertrekken wel vanuit het gezamenlijke belang van bedrijven, maatschappelijke organisaties, overheden en andere stakeholders. Voor hen allen geldt dat een circulaire keten de enige manier is om op de lange termijn waarde te blijven creëren. De verschillende instrumenten die sturen op een circulaire keten, zoals de UPV, de PPWR of ESPR-eisen, zijn wel bindend. De ketentafels hebben onder andere de rol om goede implementatie daarvan te borgen, en te kijken wat er aanvullend mogelijk is qua afspraken of maatregelen. Een evenwichtige vertegenwoordiging aan tafel is daarom ook een voorwaarde. Naast de interdepartementale samenhang ziet het kabinet ook de rol en bijdrage van medeoverheden als essentieel.

De WKR stelt terecht vast dat structurele en incidentele middelen voor de jaren 2025-2030 fors teruglopen en dat er geen vergelijkbare publieke financieringsstructuren zijn als voor de klimaattransitie. Het zwaartepunt ligt bij (Europees) normerend beleid. Gelet op de beperkt beschikbare middelen voor het stimuleren van de circulaire economie, is er weinig ruimte om (coalities van) bedrijven, maatschappelijke organisaties of medeoverheden te ondersteunen in de opgave. Wel wordt onderzocht of bestaande regelingen beter toegespitst kunnen worden op de circulaire doelen.

Stientje van Veldhoven – Van der Meer

Minister van Klimaat en Groene Groei

[30] Zoals Elektrische en Elektronische Apparaten, Meubels, Textiel en Verpakkingen