

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Subsidieregeling Circulair Implementeren en Opschalen

### ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

#### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Directe belanghebbenden zijn:

- MKB ondernemers die zich richten op het hergebruik, voorbereiding voor hergebruik, reparatie, opknappen, herproductie of het faciliteren van hoogwaardige recycling van materialen en producten, en met deze activiteiten CO<sub>2</sub>-emissies reduceren;
- Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) als beleidsverantwoordelijk departement;
- De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) als uitvoerende instantie voor de subsidieregeling.

Indirecte belanghebbenden zijn:

- Brancheorganisaties van bedrijven actief in circulaire activiteiten als kennisbron in de ontwikkeling van het subsidieprogramma;
  - Regionale ontwikkelingsmaatschappijen als kennisbron in de ontwikkeling van het subsidieprogramma;
  - Burgers en bedrijven die door de effecten van de regeling toenemende opties hebben om te kiezen voor een circulair alternatief (bijv. door te kiezen voor reparatie of hergebruik);
  - Het milieu dat gebaat is bij het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van de gesubsidieerde activiteiten.
- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?  
Relevante kennisbronnen met informatie over welke behoefte er is naar financiering van hergebruik, reparatie en recycling van producten en productonderdelen, en ondersteunende diensten en logistiek die bijdragen aan hergebruik, reparatie of recycling zijn bedrijven actief in deze sectoren, brancheverenigingen van deze bedrijven,

Rijkswaterstaat en andere financierende instellingen zoals de regionale ontwikkelingsmaatschappijen.

Relevante kennis over en ervaring met het ontwikkelen van subsidieprogramma's zijn onder meer beschikbaar bij IenW, RVO en het Versnellingshuis Circulaire Economie.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Via gesprekken, groepsgesprekken, een stakeholderbijeenkomst en een internetconsultatie. Deze activiteiten zijn gericht op circulaire ondernemers, publiek-private financierders van circulaire ondernemers, kennisdragers (RWS, RVO) en branchepartijen. Er vinden geen activiteiten plaats gericht op individuele personen.

## 1. Wat is het probleem?

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

In een circulaire economie wordt afval zoveel mogelijk voorkomen, en wordt het afval dat ontstaat zo duurzaam mogelijk weer verwerkt tot grondstof voor nieuwe producten en materialen. Strategieën die bijdragen aan deze situatie worden vaak weergegeven als de R-ladder. Kort beschreven zijn het de volgende:

R1: Refuse en Rethink: afzien van producten of producten intensiever gebruiken.

R2: Reduce: producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik.

R3: Reuse: hergebruik van een product.

R4: Repair, refurbish, remanufacturing en repurpose: reparatie en hergebruik van productonderdelen.

R5: Recycling: verwerken en hergebruiken van materialen.

R6: Recover: energie terugwinnen uit materialen (door verbranding).

Dit stimuleringsprogramma beoogt bij te dragen aan een oplossing van het probleem dat de strategieën R3 t/m R5 in veel gevallen worden onderbenut of zelfs geheel overgeslagen. Hierdoor komen veel producten en materialen na gebruik direct in R6 terecht: verbranding met energierugwinning. Hierdoor gaat veel waarde en materialen verloren en ontstaan veel meer CO<sub>2</sub> en andere emissies dan wanneer hergebruik, reparatie en recycling worden ingezet.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

In veel gevallen worden de strategieën R3 t/m R5 overgeslagen omdat ze niet rendabel zijn, niet opschaalbaar zijn, of niet kunnen concurreren met lineaire modellen die minder kosten met zich meebrengen. Deze strategieën zijn vaak technisch wel haalbaar. Door middelen beschikbaar te stellen via deze subsidieregeling voor proces- en organisatie-innovatie (bijv. retourlogistiek) kan implementatie van circulaire activiteiten worden

versneld en kunnen bovenstaande strategieën concurrerend worden met hun lineaire tegenhangers

c) Wat is de omvang van het probleem?

De omvang van het probleem is niet geheel bekend. Het is niet duidelijk hóeveel bedrijfsinitiatieven, die sturen op een stap hoger op de R-ladder, niet worden gerealiseerd doordat deze niet kunnen concurreren met lineaire modellen die minder kosten met zich meebrengen. Wel is duidelijk dat de toegang tot financiering voor circulaire bedrijfsmodellen lager is doordat private financiers risico's voor circulaire bedrijven vaak hoger inschatten dan voor lineaire bedrijven. Financiering door de overheid kan hierbij risico's voor private financiers te verkleinen omdat de onrendabele top (deels) wordt afgedekt door subsidie.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Er is momenteel normerend beleid via o.a. de afvalwetgeving. Dit beleid schrijft verplichte recycling voor bij bepaalde stromen. Daarnaast jagen UPV-systemen recycling van UPV-gerelateerde producten aan. Ook is er financieel stimuleringsbeleid via de volgende instrumenten wat grotendeels gericht is op (aanvangs)investeringen, innovatie, demonstratieprojecten en ketensamenwerking. Er is weinig financiering gericht op proces- en organisatie-innovatie.

Beschikbare instrumentarium opgesomd:

- Grote pilot en demonstratieprojecten voor technologie voor recycling en hergebruik;
- Investeringsprojecten in bewezen technologieën voor recycling en hergebruik die beter zijn dan conventionele technologieën die zonder subsidie een terugverdientijd langer dan vijf jaar hebben;
- Haalbaarheids-, milieu- en overige studies voor onderzoeksprojecten of investeringsprojecten op het gebied van hergebruik en recycling;
- Uitzoekwerk om in ketens te komen tot recycling en hergebruik of andere stappen op de R-ladder en de organisatie daarvan.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De nuloptie is om geen stimuleringsinstrument door de overheid in te zetten op de R3-R4 strategieën en de R5 strategieën te laten stimuleren door het bestaande subsidiekader. Dit zou vermoedelijk een vertraagde ontwikkeling van de circulaire economie betekenen omdat in veel gevallen worden de strategieën R3 t/m R5 overgeslagen omdat ze niet rendabel of niet opschaalbaar zijn of niet kunnen concurreren met lineaire modellen die minder kosten met zich meebrengen. De toegang tot financiering is voor circulaire bedrijfsmodellen lager doordat private financiers risico's voor circulaire bedrijven vaak hoger inschatten dan voor lineaire bedrijven.

Met de overkoepelende doelstelling van het Nationaal Programma Circulaire Economie, namelijk een volledig circulaire economie in Nederland in 2050, is het stimuleren van de markt voor meer circulaire business strategieën essentieel. Door middelen beschikbaar te

stellen via deze subsidieregeling voor (aanvangs)investeringen in bijvoorbeeld apparatuur of ontwikkeling van logistiek en ondersteunende diensten kunnen ontwikkelingen op gang geholpen en/of versneld worden en bovenstaande strategieën concurrerend worden.

## 2. Wat is het beoogde doel?

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

#### *Overkoepelende doelstelling*

De subsidieregeling draagt bij aan de overkoepelende doelstelling van het Nationaal Programma Circulaire Economie, namelijk een volledig circulaire economie in Nederland in 2050. De subsidieregeling heeft als belangrijk doel daarbinnen om levensduurverlenging van producten door hergebruik, reparatie of hergebruik van materialen door recycling te stimuleren als de te verkiezen optie boven het terugwinnen van energie uit producten door verbranding. Naast het besparen van materiaal voor de productketen wordt hiermee ook CO<sub>2</sub> uitstoot bespaard.

#### *Resultaat*

Het beoogde resultaat is de reductie van CO<sub>2</sub> uitstoot in Nederland en in de productketen. Dit als gevolg van een afname van de hoeveelheid Nederlands materiaal dat wordt aangeboden voor verbranding (R6, recover) door een evenredige toename in de hoeveelheid producten en materialen die worden hergebruikt, gerepareerd, geherfabriceerd (remanufactured/refurbished) en gerecycled (R3 t/m R5). Er is hier sprake van dubbele CO<sub>2</sub>-reductie omdat er door hoogwaardige recycling meer secundair materiaal (recycklaat) beschikbaar is ter vervanging van primaire grondstoffen. De subsidieregeling richt zich echter niet op het toepassen of vergroten van de afzetmarkt van dit soort recycklaat

De afname van materialen die verbrand worden, levert een directe reductie in CO<sub>2</sub> uitstoot in Nederland op. Het potentieel hiervoor is groot: een indicatieve berekening door CE Delft laat zien dat elke kilo kunststof verpakkingen die gerecycled i.p.v. verbrand wordt, ook ongeveer een kilo CO<sub>2</sub> uitstoot reduceert. Aangezien in Nederland jaarlijks ca 1 megaton aan kunststof verpakkingen wordt verbrand, is er alleen al voor deze stroom een potentieel van 1 megaton CO<sub>2</sub> reductie. Hoewel kunststof waarschijnlijk de grootste CO<sub>2</sub> uitstoot per kg veroorzaakt, levert verbranding van bijvoorbeeld textiel en hout (uit meubels) ook veel uitstoot op. Ook bij zulke andere stromen is er dus veel potentieel voor het verminderen van die uitstoot.

In algemene zin geldt dat hogere R-strategieën meer CO<sub>2</sub> reductie en andere milieuwinst

opleveren<sup>1</sup> en idealiter worden alle R-strategieën achtereenvolgens doorlopen. Om deze reden zal worden ingezet op het toekennen van subsidie aan projecten die zo hoog mogelijk op de 'R-ladder' scoren, waarbij uiteraard de CO2 besparing een centrale rol blijft spelen.

#### *Doel regeling*

Dit resultaat moet worden bereikt via deze subsidieregeling door het op korte termijn vergroten van de marktcapaciteit van bedrijven die hoger op de R-ladder opereren – of een hoogwaardiger recyclelaat produceren – dan hun lineaire concurrenten. Deze capaciteitsvergroting wordt voorzien door het middels subsidie wegnemen van financiële barrières voor opschalen of implementeren van circulaire activiteiten middels subsidie.

#### *Relatie met afvalbeleid*

De subsidieregeling sluit aan op beleidsinitiatieven zoals 'van afval naar grondstof' (VANG) en het nationaal programma circulaire economie. De verkenning naar het tegengaan van verbranding van recyclebaar materiaal<sup>2</sup> kan inzichten opleveren over welke productstromen de meeste potentie hebben. Op basis van reeds opgedane kennis wordt gedacht aan een focus op grote stromen zoals:

- Elektrische en elektronische apparaten
- Textiel
- Luiers- en incontinentiemateriaal
- Herbruikbare bekken en maaltijdverpakkingen;
- Meubilair

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\) en brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Deze regeling draagt bij aan SDG 12: Circulaire productie en consumptie – zeer specifiek target 12.5 "By 2030, substantially reduce waste generation through prevention, reduction, recycling and reuse" en daarmee ook aan Brede Welvaart thema 3: Consumptie en inkomen. Daarnaast draagt een circulaire economie in den brede bij aan het tegengaan van klimaatverandering, een schoner milieu en leefomgeving, het herstel van biodiversiteit en een grotere leveringszekerheid van grondstoffen (SDGs 8, 11, 12, 13, 14, 15)

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### **Hulpvragen**

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?  
Kansrijke aangrijpingspunten richten zich op financiële stimulans om de realisatie van circulaire activiteiten te versnellen in combinatie met inzet van andere beleidsinstrumenten

---

<sup>1</sup> Bovengenoemde CE Delft publicatie beschrijft per R-strategie welke opbrengst te verwachten valt

<sup>2</sup> [Verkenning naar het voorkomen van verbranding van recyclebare materialen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

(zoals normeren). Er is momenteel sprake van normerend<sup>3</sup> en beprijzend beleid voor de focusmaterialen elektrische en elektronische apparaten, textiel, luier- en incontinentiemateriaal, herbruikbare bekertjes en maaltijdverpakkingen, en meubilair.

Ondersteuning van dit normerend beleid met een financieel instrumentarium dat zich richt op het financieel stimuleren van initiatieven die inzetten op de R3 t/m R5 strategieën voor deze stromen lijkt het meest kansrijke aanknopingspunt. Zeker gezien het bij 1d geïdentificeerde subsidiegat voor R3-R4 strategieën en (kleine) R5 strategieën. Zo kan een onrendabele top worden weggenomen, capaciteitsopbouw in Nederland versnelt worden, proces- en organisatieinnovatie worden bewerkstelligd en/of risico voor private financiering worden verlaagd.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

In de financiële instrumenten lijkt het meest kansrijke instrument een subsidieregeling. Een subsidieregeling voorziet in het overwinnen van financiële hindernissen bij het inzetten op betere R-strategieën. Het beleidsprogramma legt het verband met andere ingrepen, zoals normering en beprijzen, die de doelmatigheid verder vergroten. Gezamenlijk leidt dit tot een doelmatige aanpak van het beleidsprobleem.

De doelmatigheid wordt mede gewaarborgd doordat de subsidie geen 100% betreft. Aanvragers moeten zelf ook bereid zijn tot investeren. Ook zullen ze de bijdrage van hun projecten aan CO<sub>2</sub>- en grondstoffenreductie (of vervanging door hernieuwbare grondstoffen) en andere duurzaamheidsverbetering door toepassing van betere R-strategieën moeten beschrijven.

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Het verstrekken van een subsidie voor de bovengenoemde doeleinden is rechtmatig binnen het Europese staatssteunkader. Er kan hierbij beroep gedaan worden op de AGVV artikel 29. Het doel wordt effectief en efficiënt bereikt met het beschikbare budget door het bedrag uit te smeren over een select aantal materiaal/productgroepen waar vanuit het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030<sup>4</sup> extra aandacht aan wordt gegeven aangaande het versnellen van de circulaire transitie. Door inzet van RVO is het beleidsinstrument van een subsidie ook goed uitvoerbaar.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

---

<sup>3</sup> [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>4</sup> [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030 | Beleidsnota | Rijksoverheid.nl](#)

De directe verwachte gevolgen zijn een toename van MKB-activiteiten die zich richten op de strategie R3 t/m R5 in de genoemde productstromen. Als gevolg daarvan is een toename te verwachten van de hoeveelheid producten die worden hergebruikt en/of gerepareerd, productonderdelen die worden hergebruikt en/of gerepareerd en het hoeveelheid materialen dat wordt hergebruikt door – indien mogelijk – hoogwaardig te recyclen. Daarmee is het te verwachten dat er de hoeveelheid producten en materiaal dat aangeboden wordt voor verbranding (R6) evenredige afneemt.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Alle verplichte toetsing van toepassing op een ministeriele regeling:

- Interne wetgevingstoetsen IenW;
- Advies door de ATR;
- Opdrachtttoets door RVO.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is een subsidieregeling ter stimulering van circulaire R3 t/m R5 strategieën. De volgende kaders worden gesteld aan deze 'first come, first serve' subsidieregeling:

*Inclusiecriteria:*

- De aanvraag moet voldoen aan de kaders gesteld binnen de Algemene Groepsvrijstellingverordening – artikel 29;
- De regeling is toegankelijk voor Nederlandse MKB-bedrijven;
- De regeling is bestemd voor activiteiten die plaatsvinden in Nederland;
- Een subsidieaanvraag kan worden ingediend door 1 bedrijf of een consortia aan bedrijven;
- Er is sprake van een positieve businesscase;
- Een project waarvoor subsidie aangevraagd wordt moet gebruik maken van een R3 t/m R5 strategie (hergebruik, voorbereiden voor hergebruik, reparatie, opknappen, herproductie of faciliteren van hoogwaardige recycling);
- Een subsidieaanvraag gericht op het verbeterd inzamelen van een materiaal moet aantoonbaar zijn gekoppeld aan een verwerkende partij d.m.v. aantoonbare afspraken tussen de partijen over afname van materialen en verwerking hiervan. De verwerkende partij hoeft geen onderdeel te zijn van de subsidieaanvraag;
- Een subsidieaanvraag moet herhaalpotentieel hebben.

### *Exclusiecriteria*

- Subsidieaanvragen voor activiteiten die vallen binnen een bestaande wettelijke verplichting (bijv. inzameling als gevolg van een wettelijke UPV) komen niet in aanmerking voor subsidie;
- Subsidieaanvragen die zich enkel richten op circulair ontwerp, substitutie van fossiele grondstoffen en/of de toepassing van recycalaat komen niet in aanmerking voor subsidie;
- Subsidieaanvragen die zich enkel richten op onderzoek en/of technologieontwikkeling of ontwikkeling van een organisatieproces zonder implementatie van deze technologie/proces komen niet in aanmerking voor subsidie.

Uit de inventarisatie onder 1 d). blijkt dat er nog een instrument ontbreekt wat stuurt op het stimuleren, opschalen en implementeren van diensten en logistiek voor hergebruik, voorbereiden voor hergebruik, reparatie, opknappen, herproductie; de R3-R4 strategieën. Dit is ook niet beschikbaar voor initiatieven t.b.v. het faciliteren van hoogwaardige recycling. Er is hier een aantoonbaar subsidiegat. Daarom is gekozen voor een subsidie instrument. Een paragraaf wordt toegevoegd aan de "Subsidieregeling Circulaire Economie" waar ook de Circulaire Ketenprojecten (CKP) zijn opgeschreven.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

### *Doeltreffendheid en doelmatigheid*

Naar verwachting zal de subsidieregeling doeltreffend en doelmatig zijn omdat het circulaire bedrijfsactiviteiten stimuleert en daarmee de meer alternatieven biedt voor lineaire modellen. Daarbij is de verwachting dat geschiktheid voor een overheidssubsidie de risico's voor andere investeerders mogelijk gedeeltelijk afdekt waarbij er sprake kan zijn van een multiplier-effect. Elke verstrekte euro in subsidie levert meer economische activiteit op dan deze kost.

### *Uitvoerbaarheid*

De regeling is ook uitvoerbaar voor alle partijen. De RVO voert een onafhankelijke uitvoeringstoets uit op de regeling om zeker te zijn dat deze voor hen uitvoerbaar is, zo worden problemen in het doenvermogen van de overheid voorkomen.

Handhaving vindt plaats bij de toekenning van de subsidie (voldoet dit aan alle voorwaarden) en bij de verplichte rapportage door aanvragers van de subsidie. Op basis van die rapportage kan indien nodig worden gehandhaafd. Dit vraagt geen permanente verhoogde handhavinginszetzet. Er is geen toegenomen regeldruk voor bedrijven wanneer er geen subsidie aangevraagd wordt. Bij aanvraag van een subsidie komt beperkte regeldruk door de monitoring- en rapportageverplichting voor aanvragers.



*Brede maatschappelijke impact*

Is reeds beschreven in de eerdere antwoorden

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Risico's en onzekerheden:

- Er komen onvoldoende geschikte subsidieaanvragen binnen.
- De subsidieaanvragen leveren gezamenlijk geen CO2 reductie op.
- Het is niet met zekerheid vast te stellen wat de reductie van CO2 per jaar gehaald wordt door de kwalitatieve rapportage.
- De gesubsidieerde projecten kunnen na afloop van de subsidie onvoldoende op eigen kracht de activiteiten voortzetten.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Nader te bepalen met RVO.