



Adviescollege —  
toetsing regeldruk

Aan de staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu  
De heer C.A. Jansen  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/JE/RS/bs/ATR3552/2024-U099

**Uw referentie**

**Datum**

13 september 2024

**Onderwerp**

Wijziging Subsidieregeling Circulaire Economie i.v.m. stimulering projecten circulair implementeren en opschalen

Geachte heer Jansen,

Op 19 augustus 2024 is de *Wijziging Subsidieregeling Circulaire Economie in verband met stimulering projecten circulair implementeren en opschalen* voor advies aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) toegezonden. De adviestermijn van ATR verloopt op 16 september 2024. De subsidieregeling Circulaire Economie bestaat sinds 2020. Deze wijzigingsregeling maakt het nu mogelijk om subsidie te verstrekken voor proces- en organisatie innovaties die bedrijven helpen op een meer circulaire manier te opereren.

Met de subsidie wil uw ministerie bedrijven binnen een aantal productgroepen stimuleren om te kiezen voor circulair handelen, hun CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen en materiaal en energie te besparen in de productketen. De subsidie richt zich op MKB-bedrijven of samenwerkingsverbanden van MKB met grootbedrijf die circulaire activiteiten willen ondernemen in de productgroepen: 1) elektronische en elektrische apparatuur, 2) textiel, 3) luier- en incontinentiemateriaal, 4) herbruikbare bекers en maaltijdverpakkingen, en 5) meubilair.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

**Contact:**

Postbus 16228  
Te2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50  
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl  
www.atr-regeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

## 1. Nut en noodzaak

Zoals toegelicht in het beleidskompas-document moet de subsidieregeling bijdragen aan de overkoepelende doelstelling van het Nationaal Programma Subsidiaire Economie, namelijk een volledig circulaire economie in Nederland in 2050. Concreet past deze subsidie in de strategie van het Nationale Programma om in de begin- en opschalingsfase van circulaire initiatieven het subsidie instrument te gebruiken om deze aan te jagen. In het begin zijn deze initiatieven namelijk duurder dan lineaire alternatieven. Na de opschalingsfase zouden de subsidiemaatregelen moeten worden vervangen voor normerende maatregelen. De onderhavige subsidie-regeling biedt in deze context inderdaad alleen subsidie voor implementatie- en opschalingsprojecten.<sup>1</sup> Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot de noodzaak van de subsidieregeling.

Met betrekking tot de effectiviteit van de subsidieregeling om bij te dragen aan een volledig circulaire economie beschrijft de toelichting dat circulaire strategieën technisch haalbaar zijn, maar door de hogere kosten nog niet kunnen concurreren met lineaire alternatieven. Het college onderschrijft dat een subsidie in dergelijke gevallen een geëigend instrument kan zijn om circulaire initiatieven concurrerend te maken. De mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt, hangt af van hoe de subsidie in de praktijk wordt gebracht. Om maximaal bij te dragen aan het verminderen in CO<sub>2</sub>-uitstoot beoogt de subsidieregeling om initiatieven te stimuleren die zo hoog mogelijk op de R-ladder van circulaire strategieën staan. Het college begrijpt deze keuze, maar stelt vast dat onduidelijk is hoe dit in de praktijk zal worden gewaarborgd wanneer subsidieverdeling plaatsvindt op basis van binnenkomst van aanvragen. Deze verdelingssystematiek brengt immers met zich mee dat aanvragen niet meer worden beoordeeld en gehonoreerd als het subsidieplafond is bereikt. Die subsidieaanvragen kunnen ook initiatieven betreffen die hoger op de R-ladder staan dan de initiatieven die al wel zijn gehonoreerd. De gekozen verdelingssystematiek lijkt daardoor niet goed te passen bij het streven om de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot te maximaliseren. Aanvullend merkt het college op dat circulariteit een bredere opgave omvat dan alleen het besparen van materiaal en het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Een sterke focus op het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot brengt het risico met zich mee dat er onvoldoende aandacht is voor de andere aspecten (en doelen) van circulariteit. Dat kan ertoe leiden dat het nog op te stellen beoordelingskader voor het beoordelen van aanvragen te weinig aandacht besteedt aan die andere aspecten.

### **1.1 Het college adviseert duidelijk te maken hoe de voorgestelde beoordelingsvolgorde (volgorde van binnenkomst) zich verhoudt tot het doel inzake circulariteit en om juist die projecten te subsidiëren die hoog op de R-ladder van circulaire strategieën staan.**

De subsidieregeling ondersteunt circulaire initiatieven in de begin- en opschalingsfase. Het college onderkent het belang van beide type initiatieven. Het merkt echter op dat het "uitbreiden van bestaande circulaire bedrijfsactiviteiten" niet is afgebakend. Het risico hiervan is dat er ook projecten voor subsidie in aanmerking komen waarvoor de subsidie niet is bedoeld. Het Nationaal Programma Circulaire Economie schrijft namelijk voor dat na de opschalingsfase van een

---

<sup>1</sup> Een recente publicatie van het Centraal Planbureau stelt dat een subsidie een geschikte vorm van publieke projectfinanciering is om innovaties te bevorderen die nog niet van de grond komen. Zie: Centraal Planbureau, 2024. Publieke projectfinanciering: wanneer en hoe?

nieuwe circulaire bedrijfsactiviteit subsidie in principe niet langer nodig moet zijn omdat deze dan reeds concurrerend zou moeten zijn met het lineaire alternatief.<sup>2</sup> Door de opschalingsfase uit het Nationale Programma in deze subsidieregeling te vertalen naar het "uitbreiden van bestaande circulaire bedrijfsactiviteiten" bestaat het risico dat ook initiatieven subsidie zullen ontvangen die al concurrerend zijn ten opzichte van het lineaire alternatief.

## **1.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken hoe wordt gewaarborgd dat innovatieprojecten met een negatieve businesscase in aanmerking komen voor subsidie.**

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het college merkt op dat de doelgroep van de subsidieregeling breed is. In de vijf productgroepen waarvoor subsidie kan worden aangevraagd zijn namelijk veel bedrijven en organisaties actief en worden forse volumes geproduceerd en zo mogelijk hergebruikt. De omvang van de beleidsopgave om bij deze productgroepen circulariteit te versterken is dan ook groot. De regeling biedt subsidie voor proces- en organisatie-innovaties. Dit zijn brede begrippen. Het gevolg hiervan is dat potentieel veel initiatieven voor deze subsidieregeling in aanmerking komen met het risico op overtekening. Overtekening van een subsidieregeling is nadelig voor de regeldruk, omdat partijen dan een aanvraag doen die niet wordt gehonoreerd.

## **2.1 Het college adviseert om in de toelichting duidelijk te maken hoe het risico op overtekening wordt beperkt.**

### *3. Werkbaarheid*

Bij het opstellen van de subsidieregeling is middels een stakeholdersessie gesproken met potentiële aanvragers. De toelichting beschrijft dat de deelnemers positief waren over de subsidieregeling en de mogelijkheden om financiering te ontvangen voor het implementeren van proces- en organisatie innovaties. Dit wordt ondersteund door de reacties in de publieke internetconsultatie. Naar aanleiding van de input van de stakeholdersessie is de financiële bandbreedte verkleind naar subsidies tussen € 50.000,- en € 500.000,- (aanvankelijk was dit € 25.000,- en € 1.000.000,-). Voorts noemt de toelichting dat een doelstelling van de stakeholdersessie was om de rapportageplichten zo klein mogelijk te houden. Een voorbeeld hiervan is dat aanvragers na het goedkeuren van de subsidie ambtshalve 90% van het verleende bedrag als voorschot ontvangen. Zij hoeven hier geen extra stappen voor te nemen. Het college acht het positief dat potentiële aanvragers actief zijn meegenomen bij het ontwikkelen van de subsidieregeling.

### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting werkt de regeldrukeffecten uit conform de Rijksbrede methodiek. De regeldruk per aanvraag is geschat op tussen de € 480,- en € 2.400,-. Op basis van het subsidieplafond (€ 7,7 miljoen) en het geschatte aantal aanvragen (70) kan worden berekend dat de totale regeldruk ten opzichte van het subsidieplafond tussen de 0,43% en 2,18% bedraagt.

De regeldrukanalyse bij het voorstel gaat uit van een aantal aanvragen passend binnen het subsidieplafond (70). Onduidelijk is waar de inschatting van 70 aanvragen op is gebaseerd. Onduidelijkheid over de scope en reikwijdte van de regeling (zie ook de aandachtspunten bij toetsvraag 1 en 2) brengen het risico op overtekening met zich mee. Hierdoor kan het aantal

---

<sup>2</sup> Nationaal Programma Circulaire Economie, p.27.

aanvragers (fors) hoger zijn dan waar bij de regeldrukanalyse van is uitgegaan. De (ervaren) regeldruk kan dan ook fors hoger uitvallen, omdat ook aanvragers die geen subsidie verkrijgen worden geconfronteerd met regeldruk. Om deze reden is een nadere onderbouwing van belang bij het verwachte aantal aanvragen en van de totale regeldruk van het voorstel. Het college merkt daarbij op dat bij een substantieel hoger aantal aanvragen de regeldruk meer dan 5% van het subsidiebudget kan bedragen. Dit is verhoudingsgewijs hoog en mogelijk niet proportioneel.

**4.1 Het college adviseert de regeldrukanalyse aan te vullen met een (nadere) onderbouwing van het verwachte aantal subsidieaanvragen en een becijfering van de totale (ervaren) regeldruk.**

**Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

**Niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.**

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris