

## **VA Notitie 'Circulaire Plastics'**

### **Samenvatting**

De Nederlandse recyclingketen voor plastics staat onder grote druk. In de afgelopen jaren zijn veel recyclers failliet gegaan. Tegelijkertijd overspoelen goedkope virgin plastics de Europese markt, terwijl hoge energieprijzen en onzekerheid bij merkeigenaren investeringen in circulaire oplossingen afremmen. Zonder stevige beleidsinterventies dreigt Nederland zijn koploperspositie én de mogelijkheid om Europese verplichtingen zoals de PPWR en de 2030-doelstellingen te halen, te verliezen.

De door het kabinet in het Belastingplan 2026 opgenomen €567 miljoen extra belasting op de recycling- en afvalsector ondermijnt circulaire plastics: eerst oplossen, dan opschalen. Eerst moet daarom helderheid komen over een structurele oplossing voor de €567 miljoen buiten de afval- en recyclingketen. Zonder dat fundament ontbreekt de randvoorwaarde voor een geloofwaardige investeringsagenda.

Om het tij te keren, is een samenhangende aanpak nodig die inzet op marktprikkels, infrastructuur, wetgeving en governance. Op korte termijn moeten ministeries zorgen voor financiële stimulansen en vraagcreatie. De overheid kan bijdragen door energiebelastingverlaging, door met mitigerende maatregelen te komen om de kostenverhoging voor de recyclingbedrijven af te wenden, evenals vergoedingen voor vermeden CO<sub>2</sub>-uitstoot via SDE++ of circulaire credits. Ook fiscale voordelen zoals MIA/VAMIL voor het gebruik van recyclaat zijn cruciaal. Daarnaast moet de overheid (Brussel en Den Haag) verkennen hoe de EU-heffing voor niet-gerecyclede plastic verpakkingen (circa €200–250 miljoen euro) omgezet kan worden in een prikkel die circulariteit bevordert. UPV-uitvoeringsorganisaties spelen een sleutelrol bij het uitbreiden van UPV-tariefdifferentiatie en het afdwingen van hard commitment van merkeigenaren voor bovenwettelijke inzet van circulair plastic. Alle overheidsinstanties moeten circulair inkopen verankeren in aanbestedingen om de markt te stimuleren. Vanuit het Rijk wordt dit al 15-20 jaar aangekondigd, maar het is nu tijd voor concretisering. Op Europees niveau is uitbreiding van CBAM naar polymeren en verplichte inzet van recyclaat in zoveel mogelijk plastic producten noodzakelijk.

Voor de middellange termijn ligt de focus op wetgeving en opschaling. Het ministerie van I&W moet UPV-regelingen uitbreiden naar andere kunststofstromen en verplichting tot het beschikbaar maken en houden van recyclebare plastics invoeren. Het ministerie van EZK kan vergunningverlening versnellen ten behoeve van nieuwe sorteer- en recyclinginstallaties en subsidies beschikbaar stellen voor innovatieve recyclingtechnologieën, terwijl het ministerie van KGG circulaire maatregelen koppelt aan klimaatbeleid. Op EU-niveau is harmonisatie van de Einde Afval Status en kwaliteitsstandaarden voor recyclaat essentieel, evenals volledige implementatie van de PPWR.

Op lange termijn is een systeemtransformatie nodig. Alle ministeries moeten samen, en in overleg met het bedrijfsleven, een gedragen visie ontwikkelen en zorgen voor een consistent governance-model. Een ketentafel met een stevig mandaat op inhoud, regie, implementatie van aangenomen voorstellen en investeringsagenda's kan daarbij van groot belang zijn. Echter, het her-activeren van de huidige overlegtafel achten wij alleen effectief wanneer een oplossing is gevonden dat het bedrag van € 567 miljoen per jaar buiten de recycling- en afvalketen legt. Daarnaast moeten EFSA-procedures voor voedselcontactmaterialen worden versneld en veiligheidsnormen voor secundaire componenten worden vastgesteld.



De kernboodschap is duidelijk: zonder snelle en gecoördineerde actie op het gebied van financiële prikkels, wetgeving, infrastructuur en governance komt de circulaire transitie tot stilstand. Nederland moet nu investeren om zijn strategische autonomie en Europese verplichtingen veilig te stellen.

## **Inleiding**

In het afgelopen decennium hebben bron-, nascheiding en recycling van plastics in Nederland een sterke groei doorgemaakt. Naast de verwerking van verpakkingsafval worden inmiddels ook steeds meer andere kunststofstromen ingezameld en verder gerecycled tot nieuwe grondstoffen. Ook de technologieën om deze plastics te recyclen zijn volop in ontwikkeling. Naast het verbeteren van mechanische recycling komt ook de ontwikkeling van chemische<sup>1</sup> recycling op gang. De Nederlandse en Europese ambities zijn hoog: in 2050 mag er geen primaire fossiele grondstof meer gebruikt worden voor de productie van plastics. En de Packaging & Packaging Waste Regulation (PPWR) verplicht vanaf 2030 de Europese markt op onder meer de inzet van recyclaat in verpakkingsmateriaal.

Tegelijkertijd staat de Nederlandse keten onder uitzonderlijke druk. In drie jaar tijd gingen meer dan vijftien recyclers failliet en is 270.000 ton aan recyclingcapaciteit verloren gegaan – een structurele bedreiging voor onze circulaire doelstellingen en strategische autonomie. De resterende bedrijven staan onder grote druk en worden overspoeld door goedkoop virgin plastics, terwijl hoge energieprijzen, loonkosten en onzekerheid bij merkeigenaren die investeringen in circulaire oplossingen afremmen, ook een belangrijke rol spelen. Als deze trend doorzet, verliest Nederland niet alleen zijn koploperspositie, maar ook een essentieel fundament om de Europese verplichtingen überhaupt te kunnen halen.

Zonder stevige, samenhangende beleidsmaatregelen, zowel op de korte, middellange als lange termijn, komt de circulaire transitie tot stilstand. Daarom roept de Vereniging Afvalbedrijven het kabinet, de Europese Commissie en de ketenpartijen op om gezamenlijk te investeren in een gelijk Europees speelveld, stabiele marktvraag, een robuuste infrastructuur en sluitende ontwerp- en veiligheidsnormen — zodat circulair plastic in Nederland weer toekomst heeft.

Dit moet ertoe leiden dat het voor bedrijven weer gaat lonen om in Nederland te investeren in de plastic recyclingketen, van het inzamelen, sorteren en (vooral mechanisch en daarnaast complementair chemisch) recyclen van (bio-)plastics tot de verwerking van plastic regranulaat in nieuwe producten.

---

<sup>1</sup> [Monitoring Chemische Recycling Projecten 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)



## Maatregelen

Om de plastic keten circulair te maken, zijn maatregelen nodig gericht op vier circulaire strategieën: **vermindering** (*narrow the loop*), **levensduurverlenging** (*slow the loop*), **producthergebruik** (*repeat the loop*), **substitutie** en **hoogwaardige verwerking** (*close the loop*). Deze notitie zoomt in op met name de maatregelen die nodig zijn in het verwerkdomein.

Hieronder volgt een overzicht van de voorgestelde maatregelen, ingedeeld naar korte, middellange en lange termijn.

### *Maatregelen op Korte Termijn (Nu tot circa 2030)*

De korte termijn focus ligt op het stimuleren van de vraag naar circulair plastics d.m.v. prikkels en financiële steun voor de circulaire industrie, het creëren van een Europees gelijk speelveld en het wegnemen van blokkades. Structurele, niet-vrijblijvende maatregelen moeten markt- en vraagcreatie bevorderen, zodat producenten niet alleen meer recyclee gebruiken maar ook hun productontwerp verbeteren. Dit geeft sorteerders en recyclers een prikkel om hoogwaardige kwaliteit te leveren die aansluit bij de marktvraag, waardoor een financiële stabiele afzetmarkt ontstaat die minder afhankelijk is van fossiele grondstoffen.

#### 1. Markt- en vraagcreatie bevorderen

- **Uitbreiding van tariefdifferentiatie** binnen de UPV (Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid): Grotere kortingen in de afvalbeheerbijdrage voor de inzet van recyclee en de recycleerbaarheid van een verpakking.
- **Harde niet vrijblijvende commitments** van merkartikelfabrikanten (producenten en retailers van verpakkingen en andere plastic producten) om zich langjarig (minimaal t/m 2030) te committeren aan de **bovenwettelijke inzet van circulair plastic**.
- **Oprichting van een onafhankelijke Circulaire Plastic Bank** als marktinstrument voor matchmaking en certificering, om vraag en aanbod van circulair plastic transparant te koppelen.

**Duurzaam (circulair) inkopen versterken:** Circulair inkopen door overheden moet van ambitie naar afdwingbare praktijk. In aanbestedingen blijft de focus nu te vaak beperkt tot recyclebaarheid, terwijl een structurele prikkel voor het daadwerkelijk gebruik van recyclee ontbreekt. In alle aanbestedingen waarbij plastic producten worden ingekocht, moet standaard een stimulans voor gerecycled plastic worden opgenomen, bijvoorbeeld via gunningscriteria of minimumeisen. Als grote inkoper moet de overheid minimaal dezelfde prestaties leveren als zij van de markt verlangt en Europees de norm zijn (GPP, PPWR, e.d.). Zo draagt zij actief bij aan een meer stabiele vraag naar circulair plastic en worden duurzame ketens met haar inkoopkracht gestimuleerd. **EU-plasticheffing circulair inzetten;** Nederland draagt jaarlijks via de schatkist circa €200–250 miljoen af aan de EU voor niet-gerecyclede plastic verpakkingen, zonder dat dit nu een circulaire prikkel oplevert. Verken daarom doorbelasting of gerichte inzet richting producenten, zoals in Spanje, en benut de opbrengsten – nationaal en/of Europees – expliciet voor stimulering van recycling en het sluiten van materiaalketens.



## 2. Invoeren van financiële prikkels

- Reductie van **operationele kosten (OPEX)** voor producenten van circulair plastic, door bijvoorbeeld **reductie van de energielasting** en door met mitigerende maatregelen te komen om de kostenverhoging voor de recyclingbedrijven af te wenden.
- **Financiële waardering vermeden CO<sub>2</sub>- emissies.** Vergoeding van de onrendabele top tussen virgin en recycalaat via de SDE++ regeling. Of denk aan een (overheids)vergoeding voor koolstofcertificaten of circulaire credits die recycelaars kunnen aanvragen voor iedere ton plastic recycalaat die ze op de markt brengen.
- **MIA/VAMIL voor duurzame grondstoffen;** stimuleer producenten om recycalaat in te kopen via fiscale voordelen zoals men in Frankrijk reeds doet.
- Onderzoek naar en **invoering van de "Circulaire Hefboom"** als alternatief voor de geannuleerde circulaire plastic norm, waarbij een heffing wordt opgelegd op basis van het aandeel fossiel plastic in producten. De opbrengsten hiervan zouden in een **transitiefonds voor de sector** terecht moeten komen. Koppel dit aan het digitale productpaspoort (DPP) om transparantie en investeringen in de keten te stimuleren.
- Richt subsidieprogramma's voor de opschaling van bioplastics (zoals het Groeifondsprogramma Biobased Circular) op de productie van bioplastics die aansluiten bij de Europese inzamel-, sorteer- en recyclinginfrastructuur en waarbij recyclingstromen niet vervuild worden met verstorende en niet recyclebare additieven.

## 3. Gelijk speelveld in Europa

- **Verplichte inzet van Europees recycalaat in zoveel mogelijk plastic producten;** niet alleen verpakkingen, maar ook andere toepassingen moeten onder Europese verplichtingen vallen. Dit vergroot de afzetmarkt en stimuleert innovatie.
- **CBAM voor polymeren;** breidt het Europese CO<sub>2</sub>-grenscorrectiemechanisme uit naar plastic eindproducten. Zo corrigeren we de CO<sub>2</sub>-uitstoot van geïmporteerd virgin plastic en beschermen we de Europese recycalaatmarkt.
- **Stel een limiet aan de import van recycalaat;** beperk de import van recycalaat van buiten de EU tot maximaal het volume aan plastic afval dat door de EU is geëxporteerd, in lijn met het zelfvoorzieningsprincipe. Pas middels Europese wetgeving de *mirror clause* toe, zodat alle sorteer- en recyclingactiviteiten buiten de EU moeten voldoen aan dezelfde milieu- en kwaliteitsstandaarden als binnen de EU.
- Veranker circulair inkopen in **(overheids-)aanbestedingen** in Europees beleid (Green Public Procurement).

## 4. Focus op het opschalen van de sorteer-/recyclinginfrastructuur

- Het versnellen van het proces van **vergunningverlening**, zowel de omgevingsvergunning als ook de bouwvergunning.
- Faciliteer een **elektriciteitsaansluiting en -levering** voor nieuwe sorteer- en recyclinginstallaties door uitbreiding van het ACM Codebesluit Prioritering (maatschappelijk relevant).
- Het stimuleren/vergemakkelijken van het verkrijgen van een **Einde Afval Status** voor plastic regranulaat uit zowel mechanische- alsook chemische recycling. Denk hierbij ook aan een nationaal einde afval status zoals deze er ook is voor puingranulaat. Nog beter zou een Europese einde afval status zijn.
- Stel **meer subsidies** beschikbaar voor het opschalen van bestaande (nu door marktfalen vaak niet rendabele) sorteer- en recyclingtechnologieën. Breng meer beleidsmatige balans tussen het vergeven van subsidies op innovatie op nieuwe technologieën ten opzichte van reeds bewezen duurzame technieken (die nog onvoldoende beleidsmatig gesteund worden).



### *Chemische recycling*

Chemische recycling speelt een belangrijke, complementaire rol binnen de circulaire plastic keten, onder duidelijke randvoorwaarden. Mechanische recycling blijft de voorkeursroute voor zuivere en eenvoudig te sorteren stromen, vanwege de lagere milieu-impact en bewezen kosteneffectiviteit. Chemische recycling is met name waardevol voor complexe, meerlaagse of vervuilde kunststoffen waarvoor mechanische technieken onvoldoende kwaliteit kunnen leveren, bijvoorbeeld voor voedselcontacttoepassingen.

Een zorgvuldige positionering is essentieel: chemische recycling moet primair bijdragen aan materiaalbehoud en ketensluiting en mag niet leiden tot bevoordeling van energetische toepassingen. Daarom is een gelijk fiscaal speelveld noodzakelijk; toepassingen die resulteren in brandstof of energie moeten onder dezelfde CO<sub>2</sub>- en afvalstoffenbelasting vallen. Zo worden technieken die materialen definitief uit de keten verwijderen (zoals voor bepaalde pyrolyse- en vergassingstechnieken) fiscaal gelijk behandeld en wordt ketenbreed op meer circulariteit gestuurd. Heldere Europese normering essentieel (zoals een extern verifieerbare massabalans) is hierbij cruciaal. Voor verdere uitwerking verwijzen wij naar de separate VA-positionering over chemische recycling.

### *Maatregelen op Middellange Termijn (Richting 2035)*

De middellange termijn is gericht op het verankeren van circulaire strategieën in wet- en regelgeving, het behalen van de 2030-doelstellingen en het verder opschalen van technologie. Het tussendoel van de Nederlandse overheid voor 2030 is de halvering van het gebruik van primaire fossiele grondstoffen voor kunststof, ten opzichte van 2016.

#### 1. Wettelijke Normering en Doelstellingen

- **UPV-regelingen uitbreiden** naar andere kunststofhoudende afvalstromen, zoals vistuig, landbouwplastic, bouwmaterialen, meubels en luiers, inclusief recyclingdoelstellingen per type materiaal en een minimum percentage gerecycled plastic.
- Invoeren van een **verplichting tot het beschikbaar maken en houden van recyclebare plastics** door gebruik te maken van best beschikbare werkwijze (BBW) met specifieke limieten voor de hoeveelheid recyclebaar materiaal dat nog in de residue stromen achterblijft. Zowel bron- als nascheiding in de brede zin kunnen onderdeel zijn van de BBW.
- Het **verhogen van de recyclingdoelstellingen van de UPV's** zodat er nog meer stimulans komt op het inzamelen en verwerken van plastic afval, waarbij de doelstellingen niet enkel op kwantiteit maar vooral op kwaliteit van het recyclaat worden aangescherpt.
- Voer huidig beleid m.b.t. **bronscheiding en nascheiding** van huishoudelijk, bedrijfsafval en bouw- en sloopafval goed uit (handhaving nodig) en verklein het aantal mogelijke inzamelsystemen voor het huishoudelijk afval tot enkele uniforme '**best-practices**' **inzamelsystemen**.

#### 2. Ketenbrede Interventies en Ontwerp

- **Toepassen van het principe "Best beschikbare productontwerp"** (analoog aan BAT), waarbij de meest circulaire manier van verpakken/produceren de norm wordt en niet-conforme verpakkingen/producten worden uitgefaseerd.
- **Design-for-recycling richtlijnen** opstellen op basis van kennis over waar chemische stoffen vandaan komen, om de kwaliteit van het recyclaat te verbeteren.
- Ontwerp **eco-labels** voor design-of-recycling en recycled content, zodat consumenten kunnen zien dat hun aankoop bijdraagt aan een schonere leefomgeving.



### 3. Technologie en Grondstoffen

- Ontwikkelen van een **geoptimaliseerde combinatie van mechanische en chemische recyclingstechnologieën** om de juiste materiaalkwaliteit te leveren, met name voor voedselcontactmaterialen en complexe plastics.
- Zorgen voor voldoende **productie van alternatieve grondstoffen**, zoals recyclelaat en duurzame biogebaseerde grondstoffen, aangevuld met op termijn CO<sub>2</sub>-gebaseerde grondstoffen. Hiervoor is fiscaal beleid nodig dat CCU stimuleert, zoals vermindering van de CO<sub>2</sub>-heffing voor vermeden emissies en van de afvalstoffenbelasting (Wbm) bij materiaaltoepassing. Dit moet zowel nationaal als via de inzet op Europese regelgeving (erkenning CCU).
- Het **ontwikkelen van (Europese) kwaliteitsstandaarden** voor zowel gesorteerde plastics als ook gerecyclede plastics zodat opschaling van het toepassen van plastic recyclelaat vergemakkelijkt wordt.

### 4. Gelijk speelveld in Europa

- **Implementeren en handhaven van de Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR):** Deze Europese verordening stelt strengere eisen aan verpakkingsontwerp, recyclebaarheid, en verplicht de toepassing van een **minimumpercentage gerecycled materiaal** in nieuwe verpakkingen vanaf 2030.
- Introduceren van recycled content verplichtingen in de **WEEE en ELV-verordening**.
- Het vergemakkelijken van **internationaal transport** (binnen de EU) van plastic afvalstromen.
- Het **voorkomen van weglek** van recyclebaar plastic afval via stort, verbranding of export naar niet EU-landen.
- Neem obstakels in **afvalwetgeving qua Einde Afval Status** weg en hef verschillen tussen lidstaten op, zodat er daadwerkelijk een interne EU-markt voor secundaire grondstoffen wordt gecreëerd.
- Creëer **additionele instrumenten** om ook het wereldwijde gelijke speelveld te bevorderen, omdat concurrentie vooral van buiten de EU verwacht wordt.
- Maak op Europees niveau binnen productregulering eenduidig duidelijk hoe de toepassing van plastic recyclelaat via mechanische en chemische recycling **meetelt voor recycling- en 'recycled content'** doelstellingen.

#### *Maatregelen op Lange Termijn (Richting 2050)*

Het uiteindelijke doel voor 2050 is dat plastic producten- en verpakkingen **zo beperkt als mogelijk worden gemaakt van primaire fossiele grondstoffen**. Dit vereist fundamentele systeemveranderingen.

#### 1. Systeemtransformatie

- **Ontwikkelen van een samenhangende en logische set van nationale en internationale doelen en instrumenten.** De huidige doelen (op korte en middellange termijn) zijn nog geen samenhangend geheel.
- Het creëren van een **gedragen visie vanuit de Nederlandse en Europese Overheden** op circulaire ketens om de transitie te versnellen en onzekerheid over toekomstige verdienmodellen weg te nemen.
- Continue inzet van de Overheden en bijsturing, aangezien de ketens complex en dynamisch zijn en er afwegingen nodig blijven tussen maatschappelijke belangen (zoals voedselveiligheid versus inzet van recyclelaat).
- Sturen op **veranderingen in leefstijl** om de vraag naar (plastic) verpakkingen en producten te verlagen.



## 2. Circulair Ontwerp en Veiligheid

- **Veilig en duurzaam ontwerpen (Safe and Sustainable by Design)** voor verpakkingen en producten met duurzame grondstoffen en een lange levensduur (bijvoorbeeld door standaardisatie).
- **Versnellen van EFSA-procedures** door o.a. verschaffen van helderheid over de interpretatie van EFSA-eisen voor voedselcontactmaterialen om ketensluiting te bevorderen, zonder voedselveiligheid in gevaar te brengen.
- Ontwikkeling en normering van **veiligheidscriteria voor secundaire verpakings-/productcomponenten** (labels, lijmen, prints, etc.) om migratie<sup>2</sup> van ongewenste stoffen naar het recyclaat te voorkomen.

### Governance

De voorgestelde maatregelen vragen om duidelijke regie en eigenaarschap binnen zowel de Nederlandse als de Europese governance-structuren. Zo speelt in Nederland het ministerie van EZK een centrale rol bij het ontwikkelen van financiële prikkels en investeringsinstrumenten. Het ministerie van KGG is daarnaast cruciaal vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de nationale klimaatdoelen, CO<sub>2</sub>-reductiestrategieën en de integratie van circulaire maatregelen in het klimaatbeleid. Het ministerie van IenW heeft de leiding op het gebied van afvalbeheer en circulariteit door beleid en regelgeving te ontwikkelen die plasticafval voorkomt en recycling en hoogwaardige toepassing van gerecycled plastic stimuleert.

Omdat de transitie complex is en meerdere ministeries, bestuurslagen en private partijen raakt, groeit binnen industrie, recyclers, sorteerders en merkeigenaren de wens om tot een sterker en consistentere governance-model te komen. Bijvoorbeeld een ketentafel met een stevig inhoudelijk mandaat dat gericht zou moeten zijn op gezamenlijke resultaatsverplichtingen, snellere besluitvorming, structurele monitoring en koppeling met wet- en regelgeving, zodat de ketentafel fungeert als hét centrale platform voor sturing, afstemming en gezamenlijke investeringsagenda's. Echter, eerst zal een oplossing moeten worden gevonden die ertoe leidt dat het bedrag van € 567 miljoen per jaar buiten de recycling- en afvalketen legt; pas daarna kan zo'n ketentafel effectief zijn.

### Tot Slot

De kernboodschap van deze notitie is helder: zonder tijdige en samenhangende beleidskeuzes komt de circulaire plastic keten in Nederland en Europa structureel onder druk te staan. Marktwerving alleen biedt hiervoor geen oplossing. Alleen met verplichtende vraagsturing, een gelijk speelveld, gerichte financiële prikkels en duidelijke regie kan bestaande recyclingcapaciteit behouden blijven en verdere opschaling plaatsvinden. Dit vraagt om politieke keuzes in Den Haag en Brussel – uitstel betekent verlies van capaciteit, investeringen en strategische autonomie.

De transitie naar een circulaire plastic keten is geen autonoom marktproces, maar een bestuurlijke keuze. Zolang vraag naar recyclaat niet wordt afgedwongen, prijsprikkels structureel in het voordeel van virgin en import blijven en investeringszekerheid ontbreekt, verdwijnt recyclingcapaciteit uit Europa – ongeacht ambities of doelstellingen. Niet ingrijpen betekent in de praktijk kiezen voor verdere de-industrialisatie, verlies van strategische autonomie en het niet halen van Europese doelen. Alleen met samenhangende en verplichtende sturing kan de circulaire plastic keten behouden blijven en opgeschaald worden.

---

<sup>2</sup> <https://ispt.eu/projects/inrep/>