

Vergaderjaar 2025–2026

32 852

Grondstoffenvoorzieningszekerheid

Nr. 397

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Met deze brief informeer ik u, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, en de Minister voor Klimaat en Groene Groei, over de uitvoering van de voorstellen van de Placitactafel.¹ Deze brief is in aanvulling op de eerste uitgebreide appreciatie die het kabinet gegeven heeft in de brief van 26 september jongstleden over circulair plastic.² Ook deel ik het *joint statement*, dat ik met steun van vijf Europese collega's aan Milieu Eurocommissaris Jessica Roswall heb verstuurd. In dit statement roepen we de Commissie op om nú in actie te komen om de Europese plasticrecyclingindustrie te ondersteunen met een concreet pakket van maatregelen. In dat kader ben ik ook verheugd dat er begin december een politiek akkoord is bereikt over de tekst van de Circulaire Voertuigenverordening. Hierin zijn bepalingen opgenomen die de recyclingsector zullen ondersteunen, zoals twee doelen voor het verplicht toepassen van plasticrecyclaat: 15% na 6 jaar en 25% na 10 jaar van inwerkingtreding. Daarnaast moet 5 jaar na inwerkingtreding 30 gewichtsprocent van plastics uit autowrakken worden gerecycled. Dit akkoord moet nog worden bekrachtigd in het Europees parlement en door de lidstaten. Tot slot ontvangt de Kamer bij deze brief ook de jaarlijkse Rapportage Monitoring Chemische Recycling Projecten.

Met deze brief geeft het kabinet ook aan hoe uitvoering wordt gegeven aan de door uw Kamer aangenomen motie Wingelaar c.s. die de regering verzoekt om zich te committeren aan een beleidstraject dat moet leiden tot een wettelijke borging van de circulaire hefboom (Kamerstuk 32 852, nr. 387). Ook geeft deze brief uitvoering aan de motie Boutkan die de regering verzoekt om te onderzoeken of de jaarlijkse afdracht van de plasticaks op niet-gerecycled plastic kan worden afgedragen door producenten in plaats van uit de algemene middelen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/08/20/bijlage-2-eindrapportage-placitactafel-1-juli-2025>

² Kamerstuk 32 852, nr. 380

Plastictafel

Op 4 december heeft onder voorzitterschap van de Speciaal Regeringsvertegenwoordiger Circulaire Economie (SRCE) Steven van Eijck op verzoek van de sector en de Kamer een volgende vergadering plaatsgevonden van de Plastictafel. Tijdens deze sessie hebben deelnemers elkaar op de hoogte gebracht over de vorderingen van implementatie van de voorstellen van de Plastictafel – hierover later in deze brief meer. Verder gaven tafelleden uit de plasticsector aan meerwaarde te zien in het laten voortbestaan van de Tafel, mits er telkens gewerkt wordt aan concrete onderwerpen, die afgebakend zijn in de tijd. De volgende sessie vindt plaats in maart.

Plastictafelvoorstel: Bovenwettelijke inzet van circulair plastic in verpakkingen

Er zijn inmiddels bij 24 merkartikelfabrikanten bovenwettelijke commitments opgehaald om zich langjarig (minimaal tot en met 2030) te committeren aan de inkoop van Nederlands en Europees recyclaat ter vervanging van primair fossiel plastic in verpakkingen voor de Nederlandse en Europese markt. De merkartikelfabrikanten geven hierbij aan dat niet goed vast te stellen is om hoeveel extra recyclaat het gaat ten opzicht van wat nu al wordt ingezet, omdat dit niet wordt bijgehouden. Daarom bekijken de bedrijven hoe dit vanaf begin volgend jaar wel kan worden geregistreerd en gemonitord, zodat de extra inzet van recyclaat aantoonbaar, controleerbaar en structureel kan worden onderbouwd, mede op basis van de daadwerkelijke matches en de prikkels binnen de tariefdifferentiatie.

Verder heeft Verpact de eerste matches van vraag en aanbod gemaakt en iemand aangetrokken om de matchmaking tussen aanbod en afname van recyclaat verder te stimuleren. Ook werkt Verpact aan de bekendheid van de tariefdifferentiatie en liggen er plannen om die verder uit te breiden, onder andere door ook biogebaseerde plastics die eenzelfde chemische structuur hebben als hun fossiele tegenhanger, bijvoorbeeld bio-polyetheen, tariefvoordeel te geven.

Producenten zetten hiermee een stap vooruit door in hun inkoopprocessen recyclaat te stimuleren. Om die verschuiving te ondersteunen overbrugt Verpact tijdelijk het prijsverschil bij matches die worden gemaakt.

Tegelijkertijd vragen merkartikelfabrikanten en Verpact bij de uitvoering van deze bovenwettelijke inzet om passende randvoorwaarden, te weten: een markt waarin recyclaat kan concurreren met virgin materiaal, ruimte voor innovatie en investeringen in recyclingcapaciteit, en een (fiscale) regelgeving, die het gebruik van circulair plastic stimuleert in plaats van belast.

Plastictafelvoorstel: Circulaire hefboom

In aanvulling op de recente eerste appreciatie van het voorstel in de Kamerbrief over circulair plastic van 26 september jongstleden wordt de Kamer met deze brief geïnformeerd over de laatste stand van zaken, want zoals eerder aangegeven: tussen een goed idee en wetgeving zit nog een hoop uitzoekwerk.³

Het voorstel voor een circulaire hefboom bestaat uit twee delen, een heffingsdeel en een stimuleringsdeel. De (private of publieke) heffing

³ Kamerstuk 32 852, nr. 380

vindt in beginsel plaats op basis van het aandeel fossiel plastic in producten. Afhankelijk van de productcategorie kunnen hier ook andere producteigenschappen aan worden toegevoegd, wanneer dit gewenst is vanuit de circulaire transitie. Bijvoorbeeld bij de productgroep textiel het aantal gebruikte materialen, als de combinatie van die materialen de recycling belemmert. De heffing wordt betaald door importeurs en producenten die (deels) plasticproducten op de Nederlandse markt brengen. Het aandeel fossiel plastic in producten, en eventueel andere relevante producteigenschappen, zouden in (toekomstige) digitale productpaspoorten (DPP) vermeld moeten staan. De heffingen komen, in het voorstel van de Placictafel, terecht in een transitiefonds ter bevordering van investeringen in de vervanging van fossiel door gerecycled plastic. Hieronder wordt de laatste stand van zaken toegelicht.

Verkenning juridische haalbaarheid

lenW heeft in samenwerking met de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) allereerst de juridische haalbaarheid van de circulaire hefboom zoals voorgesteld door de Placictafel, verkend, met als belangrijke centrale vraag: is er wetgeving die implementatie van de circulaire hefboom blokkeert? Daarbij is gekeken naar beide elementen van de circulaire hefboom: de wettelijke heffing als rijksbelasting en het stimuleringsdeel, bijvoorbeeld via een transitiefonds zoals voorgesteld door de Placictafel, ter bevordering van de circulaire transitie.

De wettelijke heffing in de vorm van een Rijksbelasting: EU-lidstaten zijn in beginsel vrij om aan de hand van objectieve criteria (zoals de aard van de gebruikte grondstoffen of de toegepaste productieprocessen) over producten belastingen te heffen mits er geen sprake is directe of indirecte discriminatie van producten uit andere lidstaten en er geen strijdigheid is met andere Europese regelgeving die ziet op hetzelfde product. Uit een eerste analyse van deze uitgangspunten zijn geen aanknopingspunten gevonden die een wettelijke heffing zouden kunnen blokkeren. Gelet op het doel lijkt opname in de Wet belastingen op milieugrondslag voor de hand te liggen.

Stimuleringsdeel: Een eerste verkenning van hoe het stimuleringsdeel, bijvoorbeeld via een transitiefonds, zou kunnen werken is nog niet uitgevoerd en zal de komende periode plaatsvinden. Wat wel al gezegd kan worden, is dat binnen het kabinet is afgesproken dat het oormerken van inkomsten aan uitgaven (koppeling) zeer onwenselijk is en niet conform de huidige begrotingsregels.⁴ Daarom dienen ook andere manieren om het stimuleringsdeel vorm te geven te worden verkend. Er zou bijvoorbeeld ook gekozen kunnen worden om begrotingsmiddelen vrij te maken voor de transitie van de circulaire economie, waarbij de inkomsten en uitgaven wel van elkaar gescheiden worden. Vanzelfsprekend dienen daarbij de geldende staatssteunkaders in acht te worden genomen. lenW zal dit in samenwerking met het Ministerie van Financiën verder verkennen. Besluitvorming over zowel de heffing als de stimuleringsmaatregel en de wenselijkheid van de koppeling daartussen is aan een volgend kabinet.

Verdere aanpak tot voorjaar 2026

De komende periode gaat lenW met RVO en het Ministerie van Financiën verder werken aan de vormgeving van de circulaire hefboom. Hiervoor wordt onderzocht welke wetgeving aangepast zou moeten worden, hoe de uitvoering er uit kan zien en wat de verwachte ecologische en

⁴ Kamerstuk 36 600, nr. 2

economische effecten van de circulaire hefboom zijn. Daarbij kijken we ook naar de uitvoeringsaspecten, zoals opties voor de wijze van inning, bijvoorbeeld door een publieke organisatie of een zelfstandig bestuursorgaan. De Kamer wordt in het voorjaar van 2026 geïnformeerd over de resultaten en de conclusies die het kabinet hieruit trekt.

Plastictafelvoorstel: Overheidsinkoop

In vervolg op de toezegging van de overheid aan de Plastictafel om extra kansen voor marktcreatie voor recycalaat te verkennen en te benutten, heeft lenW op basis van een quickscan een verdere inventarisatie uitgezet. Hierbij wordt aan de hand van ontwikkelde toetsingscriteria onderzocht welke productgroepen binnen overheidsinkoop het meest impact maken en kansrijk zijn. In 2026, zal via onder meer de Krachtenbundeling Rijk-Regio voor Circulaire Economie, met verschillende overheidslagen opgetrokken worden om zo veel mogelijk in te zetten op circulair plastic binnen de geselecteerde productgroepen.

Plastictafelvoorstel: Beroep op (klimaatfonds)middelen

«CAPEX/OPEX subsidie»

Momenteel wordt een regeling gericht op het subsidiëren van zowel de CAPEX- als de OPEX-kosten voor bedrijven die duurzaam plastic produceren verder uitgewerkt. Het voorstel hiervoor loopt mee in de klimaatfondsbesluitvorming voor het Meerjarenprogramma 2027. Hierover wordt bij voorjaarsbesluitvorming 2026 een besluit genomen. Bij toekenning van middelen uit het Klimaatfonds kan een dergelijke regeling verder vorm krijgen.

«(ASB) Vrijstelling van recyclingresidu in de afvalstoffenbelasting»

Deze maatregel is één van de opties die op dit moment nader bekeken worden door de Werkgroep Afvalsector. Besluitvorming over mogelijke alternatieve fiscale maatregelen is voorzien bij de Voorjaarsnota 2026.

«Impuls GFE +T in Stedelijke Wijken»

Het kabinet wil het voorstel van de Plastictafel voor een regeling om de gescheiden inzameling van GFE+T (hierna: bioafval) in stedelijke wijken een impuls te geven, verder uitwerken. Richting de voorjaarsbesluitvorming wil ik een stimulerend impuls pakket verkennen voor: het creëren van een expertpool om gemeenten te ondersteunen in het maken van beleids- en projectplannen voor bioafvalinzameling, een tegemoetkoming aan gemeenten voor de aanschaf en plaatsing van inzamelmiddelen voor bioafval, en middelen voor gemeenten voor het uitvoeren van ondersteunende beleidsmaatregelen zoals bewustwordingscampagnes. Bij toekenning van middelen uit het Klimaatfonds kan een dergelijke regeling verder vorm krijgen. Ook voor dit voorstel geldt dat besluitvorming hierover plaatsvindt bij de voorjaarsbesluitvorming 2026. Er is ook bekeken of een dergelijk pakket van stimulerende financiële middelen afdoende is. Daaruit is gebleken dat er ook sturende maatregelen nodig zijn ter ondersteuning. Daarom zal het verwijderen van de uitzonderingsgronden voor bioafval in het Besluit Gescheiden Inzameling Huishoudelijk Afvalstoffen worden verkend als aanvullende maatregel.

Een dergelijk breed pakket moet ertoe leiden dat in elke gemeente een dekkend inzamelsysteem voor bioafval wordt gerealiseerd. Door bioafval aan de bron te scheiden kunnen belangrijke nutriënten als fosfor en kalium worden teruggewonnen en kan biogas worden verkregen dat kan

worden opgewerkt tot groen gas. Daarnaast kan betere bronscheiding van bioafval de rendementen van nascheiding voor plastic verpakkingsafval verbeteren.

Motie Boutkan over de plasticafdracht aan de EU

Zoals vermeld in de Kamerbrief over circulair plastic van 26 september jongstleden vloeit de afdracht op basis van de hoeveelheid niet-gerecycled plastic verpakkingsafval, de zogenaamde plasticafdracht, voort uit het huidige eigenmiddelenbesluit (EMB) dat op 1 januari 2021 in werking is getreden.⁵ De EU-begroting wordt, onverminderd andere ontvangsten, volledig gefinancierd uit de invoerrechten (ook wel de traditionele eigen middelen genoemd) en drie typen nationale afdrachten. De plasticafdracht is daar één van, samen met de btw-afdracht en de bni-afdracht. Het gaat hierbij om een nationale afdracht aan de EU-begroting, waarbij de hoogte van deze plasticafdracht afhankelijk is van de hoeveelheid niet-gerecycled plastic verpakkingsafval. Er is dus geen sprake van een Europese belasting. Ook is deze afdracht niet gekoppeld aan nationale belastingen en/of heffingen. De reden daarvoor is dat in Nederland de inkomsten en uitgaven van elkaar gescheiden zijn.

Conform de motie Boutkan over de plasticafdracht heeft lenW onderzocht welke mogelijkheden er bestaan om deze afdracht door te belasten aan producenten van plasticverpakkingen in plaats van deze te betalen uit de algemene middelen (zonder doorbelasting).⁶ Een zuivere vorm van doorbelasten, waarbij een individuele producent wordt aangeslagen voor de hoeveelheid niet-gerecyclede verpakkingen die door hem op de markt is gebracht, is technisch niet uitvoerbaar. Het is namelijk onmogelijk om in de afvalfase individuele verpakkingen toe te wijzen aan individuele producenten. Dit geldt voor alle EU-lidstaten.

Een eventuele doorbelasting van de plasticafdracht kan daardoor alleen de vorm krijgen van een generieke heffing (belasting) op plastic verpakkingen. Hiervan zijn wel voorbeelden te vinden onder EU-lidstaten. Zo bestaan er fiscale maatregelen in Portugal, Spanje en Denemarken en werkt Italië ook aan dergelijke maatregelen. Het grootste gedeelte van de EU-lidstaten kent echter geen specifieke fiscale maatregelen ten aanzien van (eenmalige) plastic verpakkingen of producten.

Mede naar aanleiding van bovengenoemde motie en discussies van de Placictafel over mogelijke alternatieven voor de door het kabinet per 2028 voorgestelde verhoging van de lasten voor de afvalsector, heeft lenW een beknopte verkenning laten doen naar een mogelijke heffing op specifieke typen eenmalige plastic verpakkingen. De resultaten van die verkenning zijn als bijlage toegevoegd aan de Kamerbrief van 26 september jongstleden over fiscale prikkels om de circulaire transitie te versnellen.⁷ Het kabinet heeft de Werkgroep Afvalsector gevraagd voor eind december met een advies over alternatieven te komen, waarbij onder andere de optie van heffingen op (plastic) verpakkingen wordt verkend. De besluitvorming over een mogelijke heffing als invulling van de taakstelling vindt komend voorjaar plaats.

Kennisagenda microplastics

Onlangs is de Kennisagenda «Microplastics in ons lichaam» door kennisorganisatie ZonMw aangeboden aan de Ministeries van VWS en

⁵ Kamerstuk 32 852, nr. 380

⁶ Kamerstuk 32 852, nr. 348

⁷ Kamerstuk 32 140, nr. 278

lenW. De kennisagenda is gefinancierd door VWS en lenW en bevat de huidige inzichten over de gezondheidseffecten van microplastics, maar vooral ook wat er nog aan kennis ontbreekt. De belangrijkste conclusies van de nieuwe kennisagenda zijn:

- Mensen worden met name via de lucht blootgesteld aan de plastic-deeltjes, vooral binnenshuis, maar ook via voeding en drinkwater komen de kleine deeltjes in ons lichaam.
- Overal in het lichaam kunnen micro- en nanoplastics worden aangetoond.
- Micro- en nanoplastics hebben hoogstwaarschijnlijk effect op onze cellen, weefsels en organen.
- Laboratoriumproeven wijzen op een verhoogde ontstekingsneiging in diverse weefsels, mogelijke effecten tijdens de embryonale ontwikkeling, een mogelijk verhoogde kans op kanker en op ontregeling in de hersenen. Bij de vertaalslag van laboratoriumresultaten naar de mens is voorzichtigheid geboden.

De belangrijkste nog ontbrekende kennis is wetenschappelijk bewijs voor de gezondheidseffecten van (langdurige) blootstelling op mensen, de relatie tussen menselijk gedrag, blootstelling en risico's en onderzoek naar mogelijkheden om de risico's te beperken. Deze kennis is belangrijk om specifiek beleid te kunnen maken om mens en leefomgeving te beschermen. Daarom heeft VWS in samenwerking met lenW aan ZonMw een opdracht gegeven om onderzoek naar voorgenoemde onderwerpen te laten doen. In december 2025 begint een nieuw vierjarig programma onder de naam MOMENTUM 3.0, waarin door een consortium onder andere gekeken zal worden naar blootstelling van microplastics binnenshuis.

Rapportage Monitoring Chemische Recycling Projecten

Bij deze brief is de Rapportage Monitoring Chemische Recycling Projecten over 2025 gevoegd. Deze rapportage is een inventarisatie gemaakt op basis van een jaarlijkse enquête onder chemische recyclingprojecten in Nederland. Belangrijkste conclusie is dat er voor het eerst sinds jaren opschaling plaatsvindt, maar dat die opschaling fragiel is, gezien het feit dat ook meerdere chemische recyclers failliet zijn gegaan of productie hebben afgeschaald.

Tot slot

Over de circulaire hefboom zal ik u, mede namens de Staatssecretaris Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane, en de Minister voor Klimaat en Groene Groei, nader informeren in het voorjaar van 2026.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen