Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2025/58682

Bijlage(n)
2

Datum 9 april 2025
Betreft Situatie plasticrecyclers

Geachte voorzitter,

Zoals toegezegd tijdens de commissiedebatten Circulaire Economie van 19 december jongstleden en Externe Veiligheid van 4 maart jongstleden wordt u nader geïnformeerd over de situatie van plasticrecyclers. Met deze brief wordt de Kamer eveneens geïnformeerd over de uitvoering van de motie van het lid Koekkoek (Volt) die de regering verzoekt een overbruggingsfinanciering in te stellen om circulaire plasticproducenten te ondersteunen tot de bijmengverplichting in werking treedt.[1] Ook de motie Rooderkerk (D66) refereert aan omgevallen plasticrecyclingbedrijven en vraagt de regering om met een plan te komen om koplopers in de circulaire economie, waaronder recyclers, te behoeden voor faillissement en hun concurrentievermogen te versterken.[2] Deze brief gaat in op een aanpak van de situatie van de plasticrecyclers; op de uitvoering van de overige onderdelen van deze motie wordt teruggekomen in de actualisatie van het Nationaal Programma Circulaire Economie later dit jaar.

Relevantie van plasticrecyclers
Nederland behoort tot de top van Europese landen als het gaat om recycling en heeft per hoofd van de bevolking een grote recyclingcapaciteit.[3] Recycling is essentieel voor het realiseren van de grondstoffentransitie en strategische onafhankelijkheid van derde landen. Daarnaast zorgt de productie en verbranding van fossiel plastic voor forse CO_2-uitstoot. Circulair plastic gemaakt van duurzame grondstoffen, afkomstig van de recycling van plasticafval of van biogrondstoffen, vermindert deze uitstoot en draagt daardoor bij aan het behalen van de klimaatdoelen. Het is daarom belangrijk dat er meer gebruik gemaakt gaat worden van circulair plastic en daarvoor is de plasticrecyclingsector essentieel.

Huidige situatie plasticrecyclers
De ministeries van IenW en KGG hebben meerdere gesprekken gevoerd met plasticrecyclers, met collega's uit andere EU-lidstaten en de Europese Commissie. Hieruit komt het volgende beeld naar voren: de plasticrecyclingindustrie is gewend aan pieken en dalen, maar het huidige dal houdt veel langer aan en op korte

[1] Kamerstukken II 2024/25, 32 813, nr. 1458.
[2] Kamerstukken II 2024/25, 32 852, nr. 342.
[3] Plastics Recyclers Europe. 'Plastics recycling industry figures 2023 – mapping of installed capacities'

termijn wordt geen verbetering verwacht. De Nederlandse situatie is niet uniek, in andere EU-lidstaten die beschikken over een plasticrecyclingindustrie is de situatie vergelijkbaar. De belangrijkste oorzaak is goedkoop nieuw fossiel plastic, met name vanuit Azië en de Verenigde Staten. Europese merkeigenaren zetten uit financieel oogpunt liever het goedkopere nieuw fossiel plastic in dan het (doorgaans) duurdere recyclaat uit de EU.

Daarnaast speelt de verslechterde concurrentiepositie van Europese plasticrecyclers ten opzichte van partijen van buiten de EU een belangrijke rol. Hiervoor worden vooral de hoge energieprijzen en de strengere Europese wetgeving als belangrijkste oorzaken genoemd. Ook komen er geluiden uit de sector dat recyclaat van buiten de EU vaak geen echt recyclaat is, maar nieuw goedkoop fossiel plastic dat in de EU verkocht wordt als recyclaat. De sector geeft aan dat het bij de grens lastig te controleren is of het echt recyclaat betreft. Specifiek voor Nederland geldt dat de energie aanzienlijk duurder is dan in omringende landen. Ook dat tast de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in Europa aan.

Samenvattend is de situatie van plasticrecyclers zorgelijk en is de verwachting in de markt dat meer (innovatieve) plasticrecyclers de komende tijd failliet kunnen gaan, tenzij de macro-economische omstandigheden op korte termijn significant veranderen, bijvoorbeeld door een flinke stijging van de olieprijs.
Voor de middellange termijn geldt dat nationaal en Europees beleid om de markt voor recyclaat te versterken, cruciaal is. In de paragraaf 'Structurele oplossingen voor de recyclaatmarkt' wordt hier nader op ingegaan.

Handelingsruimte op de korte termijn en overbruggingskrediet
Uit gesprekken met andere EU-lidstaten en de Europese Commissie blijkt dat breed gezocht wordt naar wegen om de situatie voor de recyclingindustrie te verbeteren. Er bestaan echter helaas geen snelle oplossingen. Wel wordt breed gedragen dat structurele maatregelen nodig zijn om de recyclaatmarkt te versterken. Maatregelen kunnen echter alleen baat bieden voor de middellange termijn. Voor de korte termijn is de handelingsruimte helaas beperkt. Staatssteunregels laten het subsidiëren van (noodlijdende) bedrijven moeilijk toe. Daarnaast is het subsidiëren van een noodlijdende sector ook een kostbare zaak, zeker wanneer de onderliggende oorzaken van het marktfalen nog niet afdoende zijn geadresseerd, en het onduidelijk is hoe lang deze situatie nog zal aanhouden. Een subsidiëring van de onrendabele top voor recyclaat is daarmee op dit moment niet aan de orde, ook niet in andere EU-lidstaten of bij de Commissie.

Dat neemt niet weg dat - mede naar aanleiding van de motie Koekkoek - het kabinet bekijkt wat wel mogelijk is. Op dit moment werkt het ministerie van KGG in samenwerking met Rijksdienst voor Ondernemend Nederland aan een overbruggingskredietregeling voor (noodlijdende) bedrijven. Het kabinet onderzoekt welke middelen hiervoor vrij gemaakt kunnen worden.
Het overbruggingskrediet is een extra lening die voor een periode van een paar jaar wordt verstrekt. De lening komt bovenop een private lening, die het bedrijf al heeft of zal moeten aangaan. Het bedrijf moet in de kern wel levensvatbaar zijn. Dat betekent dat deze regeling niet voor alle bedrijven een uitkomst zal bieden. Het kabinet schat in dat de komende jaren hierdoor vijf tot tien bedrijven geholpen kunnen worden.

Structurele oplossingen voor de recyclaatmarkt
Juist omdat de handelingsruimte op de korte termijn beperkt is, is het van groot belang dat de recyclaatmarkt wordt versterkt met structurele maatregelen.

Allereerst zet het kabinet zich op Europees niveau in om de recyclaatmarkt en de circulaire plasticketen te verbeteren. Nederland pleit al jaren steeds actief voor ambitieuze, haalbare doelstellingen voor het verplicht toepassen van recyclaat in Europese wetgeving. Zo zijn, mede dankzij de Nederlandse inzet, ambitieuze recyclaatdoelstellingen in de Verpakkingenverordening opgenomen en zet Nederland zich hiervoor ook in bij de in onderhandeling zijnde Circulaire Voertuigenverordening.

Naast versterking van de recyclaatmarkt draagt deze inzet tevens bij aan reductie van CO_2-emissies en vermindering van de afhankelijkheid van derde landen. Daarbij is het van belang dat er voldoende aandacht is voor een mondiaal gelijkspeelveld waarop eerlijke concurrentie kan plaatsvinden. De EU heeft verschillende instrumenten om praktijken van derde landen die de markt verstoren te adresseren. Zo kan de EU, wanneer er sprake is van dumping of marktverstorende subsidiëring van geïmporteerde goederen, op basis van een onderzoek anti-dumping- of anti-subsidiemaatregelen nemen. Daarbij geldt dat de EU telkens een zorgvuldige afweging dient te maken tussen de betrokken belangen van onder andere EU-producenten, industriële gebruikers en consumenten.

Het kabinet bekijkt daarnaast of andere instrumenten ook een rol kunnen spelen in het versterken van de recyclaatmarkt. Zo onderzoekt het kabinet hoe het instrument uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) nog meer gericht kan worden op circulariteit. Een UPV is gericht op de achterkant van de keten, maar bij de doorontwikkeling van dit instrument wordt ook bekeken of en hoe een UPV indirect een stimulans zou kunnen geven aan de toepassing van recyclaat. Bijvoorbeeld of via tariefdifferentiatie het toepassen van recyclaat financieel aantrekkelijker gemaakt zou kunnen worden. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de mate van tariefdifferentiatie altijd gekoppeld is aan de daadwerkelijke kosten van het afvalbeheer en de verschillen in tarieven daarmee in de praktijk vaak beperkt zijn. Het kan een steuntje in de rug zijn voor de recyclaatmarkt, maar zal naar verwachting niet de hele marktsituatie veranderen. Na de zomer zal de Kamer worden geïnformeerd over de stand van zaken in het doorontwikkeltraject en de verdere planning.

In de recent gepubliceerde Clean Industrial Deal is aangekondigd dat de circulaire economie een prioriteit is van de Europese Commissie. Hierbij zal de focus onder andere liggen op het verhogen van de recyclingcapaciteit en het stimuleren van gebruik van recyclaat in materialen op EU-niveau. Het kabinet heeft de Kamer via het gebruikelijke BNC-fiche nader geïnformeerd over de Clean Industrial Deal op 4 april jongstleden.[4]

Rapportage Monitoring Chemische Recycling Projecten
Tot slot is bij deze brief de Rapportage Monitoring Chemische Recycling Projecten gevoegd. Deze rapportage is een inventarisatie gemaakt op basis van een jaarlijkse enquête onder chemische recyclingprojecten in Nederland. Belangrijkste conclusie is dat de opschaling van chemische recycling minder snel verloopt dan

[4] Fiche: Mededeling Clean Industrial Deal, nummer:22112-4020

gepland door de recyclingbedrijven. In 2024 is er zelfs een daling van de operationele chemische recycling inputcapaciteit van 11,7 kiloton naar 0,6 kiloton, omdat twee projecten met operationele capaciteit (tijdelijk) zijn stopgezet.
Bedrijven benoemen zeer uiteenlopende redenen voor de vertraagde opschaling, maar vooral het regulerend kader en financiering worden gezien als belangrijkste knelpunten. Het kabinet werkt daarom aan oplossingen voor (een deel van) deze knelpunten. Zo is recent een handreiking voor pyrolyse-olie gepubliceerd[5] en zet Nederland zich in Brussel in voor eenduidige Europese massabalans voor chemische recycling.
Ondanks het feit dat de opschaling van chemische recycling in de praktijk lastig blijkt, hebben bedrijven nog steeds plannen om chemische recycling op te schalen tot een outputcapaciteit voor plastic eindgebruik van circa 350 kiloton in 2030.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT - OPENBAAR VERVOER EN MILIEU,

C.A. Jansen

DE MINSTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI,

Sophie Hermans

[5] https://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/handreikingen/