

A. Algemeen deel van de memorie van toelichting

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in Nederland gevestigde ondernemingen die polymeren verwerken tot deel- of eindproducten (hierna: verwerkers) een aandeel op fossiele grondstoffen gebaseerde polymeren moeten vervangen door polymeren op basis van recycleat en/of biogebaseerde polymeren. Deze verplichting (hierna: nationale circulaire plastic norm) levert onder gelijkblijvende overige omstandigheden een substantiële CO₂-besparing op omdat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar gerecycled plastic – minder plastic afval wordt verbrand. De nationale circulaire plastic norm gaat in per 1 januari 2027 met een percentage dat oploopt naar een hoger percentage in 2030.

De mate waarin recycleat en biogebaseerde polymeren kunnen worden verwerkt, verschilt per toepassing. Om in Nederland jaarlijks gemiddeld tot een minimumaandeel circulair plastic in 2030 te komen, wordt met dit wetsvoorstel ook een handelssystematiek geregeld. Voor het verwerken van circulaire polymeren ontvangen verwerkers administratieve, verhandelbare circulaire polymeer eenheden (CPE's). Verwerkers die meer dan het wettelijke minimum aan circulaire polymeren verwerken, kunnen deze CPE's verkopen aan verwerkers die minder dan het verplichte minimumaandeel aan circulaire polymeren hebben kunnen verwerken. Deze systematiek wordt beheerd door de Nederlandse Emissieautoriteit die tevens de aangewezen partij is voor toezicht en handhaving op het voldoen aan de norm. Voor het adequaat uitvoeren van toezicht en handhaving regelt dit wetsvoorstel ook een meldplicht voor alle verwerkers van polymeren in Nederland.

Meerdere elementen die verbonden zijn aan dit wetsvoorstel zullen worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om de exacte afbakening van de reikwijdte van de verplichtingen, de hoogte van de drempelwaarde voor het bepalen van de doelgroep, de hoogte van het verplichte te verwerken minimumaandeel circulaire polymeren, de eisen die worden gesteld aan circulaire polymeren en de wijze waarop circulaire polymeren worden gewaardeerd in de voorgestelde handelssystematiek. De algemene maatregel van bestuur wordt naar verwachting voor internetconsultatie aangeboden in het eerste kwartaal van 2025. De elementen uit deze amvb worden in deze memorie van toelichting voor zo ver mogelijk beschreven.

Terminologie

De wettelijke grondslag van dit wetsvoorstel grijpt aan op de grondstoffen (polymeren) in plaats van op (deel)producten, zoals plastic, rubbers, verf, coatings, lijmen, composieten, vezels of wasmiddelen. Bij algemene maatregel van bestuur volgt een nadere afbakening van polymeren zodat het wetsvoorstel ambitieus, uitvoerbaar en proportioneel is. Daarbij is het voorstel om de verplichting gefaseerd in te voeren, te beginnen met het normeren van polymeren die worden verwerkt in plastic producten. Op termijn kan de verplichting op basis van deze wetsgrondslag ook gaan gelden voor alle polymeren die worden verwerkt in deel- en eindproducten in plaats van enkel voor bepaalde plastic product(groep)en. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over circulaire polymeren, gaat het om polymeren op basis van recycleat (afkomstig van plastic afval) of om biogebaseerde polymeren. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over polymeren gaat het steeds om polymeren inclusief eventuele additieven en vulstoffen. Omwille van eenvoudig taalgebruik wordt de

verplichting om per jaar een minimumaandeel recycklaat of biogebaseerde polymeren toe te passen in deze memorie van toelichting aangeduid als de 'nationale circulaire plastic norm'.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

Bij een circulaire economie gaat het erom om via duurzaam grondstoffengebruik bij te dragen aan de klimaatopgave, de biodiversiteitsopgave, het creëren van een schoon milieu en een veilige en schone leefomgeving en het bijdragen aan de leveringszekerheid van grondstoffen. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat in Nederland primaire fossiele polymeren worden vervangen door recycklaat of biogebaseerde polymeren. Dit wetsvoorstel is daarmee een hoeksteen van de transitie naar een circulaire economie in de chemische sector.

De transitie naar een circulaire economie is nauw verbonden met het realiseren van de klimaatdoelen. Grondstofgebruik heeft gedurende de hele cyclus van productie-gebruik-afdeling een groot aandeel in emissies van broeikasgassen. Dat blijkt onder andere uit diverse studies die in de laatste jaren zijn verschenen.¹ De regering heeft daarom besloten om het circulaire economie beleid en de klimaatdoelen met elkaar te verbinden door het stellen van een ambitieus klimaatdoel voor de circulaire economie.

Deze nationale circulaire plastic norm levert ook een bijdrage aan het behalen van de 55 procent CO₂-reductie ten opzichte van 1990. Dit klimaatdoel is vastgelegd in artikel 2, tweede lid, van de Klimaatwet. In de Klimaatnota van 2022 heeft het kabinet aangekondigd met extra maatregelen te komen om te kunnen voldoen aan dit reductiedoel.² In april 2023 heeft het kabinet besloten tot extra maatregelen om invulling te geven aan het reductiedoel. Een van die maatregelen is het invoeren van de nationale circulaire plastic norm.³

2.2 Probleembeschrijving

Nederland is een van de grootste polymerenproducenten van Europa. Van alle polymeren wordt het gros verwerkt in plastic producten. De overige polymeren worden verwerkt in andere producten zoals rubbers, verf, coatings, lijmen, composieten, vezels en wasmiddelen. Omdat het overgrote aandeel van de polymeren wordt verwerkt in plastic toepassingen is deze probleembeschrijving primair gericht op de plastic keten. Jaarlijks wordt in Nederland circa 6,2 megaton aan polymeren geproduceerd als bouwsteen voor plastic deel- of eindproducten.⁴ Een deel daarvan wordt geëxporteerd voor verdere verwerking. Jaarlijks worden in Nederland circa 2,3 megaton aan polymeren verwerkt tot plastic deel-of eindproducten.

Plastic is veelzijdig, licht, sterk, betaalbaar en gaat lang mee. Vanwege deze eigenschappen wordt plastic in veel producten toegepast. Dat heeft echter ook nadelen. Plastic zorgt voor zwerfafval en dat leidt tot ophoping van zowel micro- als macroplastics in het milieu. Plasticproductie en plasticafvalverbranding zorgen voor substantiële broeikasgasuitstoot. Door de huidige manier van ontwerpen, produceren, consumeren en afdanken van plastic worden de planetaire grenzen overschreden. Het kabinet treft

¹ CE Delft, CO₂ -winst met kunststofrecycklaat (2022); PBL, *Integrale Circulaire Economie Rapportage* (2023), SER, *Meer vaart maken met de grondstoffentransitie* (2022), en Ecorys & TNO, *Eindrapport circulaire economie klimaatopgave* (2021).

² Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1112.

³ Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

⁴ Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands, 2024

maatregelen voor circulair plastic over de gehele levenscyclus van plastic. Zo zijn er maatregelen gericht op reductie, hergebruik, en substitutie door recyclelaaf of biogebaseerde polymeren. Dit wetsvoorstel is gericht op substitutie.

Door bij de productie van plastics de polymeren gemaakt van fossiele grondstoffen te vervangen door polymeren op basis van recyclelaaf of biogebaseerde polymeren kan per kilogram geproduceerd plastic gemiddeld tot 2,5 kilo CO₂-uitstoot worden gereduceerd.⁵ De CO₂-reductie wordt behaald doordat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar recyclelaaf – minder plastic afval wordt verbrand. Daarnaast wordt bijgedragen aan het creëren van een schoon milieu en aan de leveringszekerheid van grondstoffen.

Met het huidige beleid wordt in Nederland nog maar 13 procent van alle plastic gemaakt van recyclelaaf en minder dan 1 procent van biogebaseerde polymeren.⁶ Tegelijkertijd groeit de productie van plastic gemaakt van fossiele grondstoffen vier keer zo snel als de productie van plastic gemaakt van recyclelaaf en biogebaseerde polymeren. Het huidige beleid schiet tekort om in 2030 het gebruik van primaire fossiele grondstoffen te halveren en daarmee de nodige CO₂-reductie te behalen. Naast CO₂-reductie zorgt het voorgestelde wetsvoorstel voor minder afhankelijkheid van fossiele grondstoffen, ondersteuning van de Nederlandse plastic sorteer- en recyclingindustrie en zal er ook minder zwerfafval in het milieu belanden.

Beleidstheorie

Obstakels voor het verminderen van het gebruik van primaire fossiele grondstoffen zijn er over de gehele productieketen. Het kabinet adresseert deze obstakels in het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE, 2023) en kondigt in het hoofdstuk over plastic ook maatregelen aan die gericht zijn op circulair plastic, van de ontwerp- en productiefase tot en met de verbruiks- en afdankfase van plastic. Een van de voornaamste obstakels is dat er te weinig vraag is naar recyclelaaf en biogebaseerde polymeren zo lang polymeren bestaande uit primaire fossiele grondstoffen (hierna: *virgin* plastic) goedkoper zijn. Zo lang deze disbalans op de markt voortduurt, is sprake van marktfalen in de transitie naar een circulaire economie.

Het kabinet heeft maatregelen onderzocht die gericht zijn op het ontwikkelen van de vraag naar recyclelaaf en biogebaseerde polymeren. Een toenemende vraag naar circulair plastic draagt er immers aan bij dat producenten versneld investeren in productiecapaciteit van recyclelaaf en biogebaseerde polymeren. Daardoor kan de kostprijsstijging voor de toepassing van recyclelaaf en biogebaseerde polymeren worden verminderd en kan circulair plastic beter concurreren met *virgin* plastic. Ook op Europees niveau zijn verplichtingen voor een minimaal aandeel recyclelaaf aangekondigd. Het is echter onduidelijk wanneer de Europese verplichtingen zullen gaan gelden. Door circulair plastic nationaal tijdig op te schalen en productieketens in Nederland versneld te sluiten, kan de Nederlandse chemische industrie de toenemende Europese en mondiale vraag naar circulaire plastics bedienen.

Beleidsopties

Om de vraag naar circulair plastic aan te jagen zijn in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (IBO Klimaat 2023) twee maatregelen

⁵ CE Delft, CO₂-winst met kunststofrecyclelaaf. Een overzicht van CO₂-kentallen van mechanisch kunststofrecyclelaaf voor NRK Recycling (2022).

⁶ In 2022 werd 12,8% van alle plastics gemaakt op basis van post-consumer recyclelaaf en 6,7% van pre-consumer recyclelaaf. Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands, 2024

onderzocht.⁷ Het gaat om de maatregel voor een nationale heffing op primaire fossiele polymeren (polymeerheffing)⁸ en om de maatregel voor een nationaal verplicht minimumaandeel recycalaat en/of biogebaseerde polymeren (nationale circulaire plastic norm)⁹ met behulp van een handelssystematiek die vergelijkbaar is met de jaarverplichting hernieuwbare energie vervoer.¹⁰

Uit onderzoek blijkt dat zowel de heffing als de norm kunnen leiden tot een forse milieuwinst. Zo toont een studie van CE Delft aan dat per kilogram geproduceerd plastic gemiddeld 2,5 kilo CO₂-uitstoot kan worden gereduceerd door polymeren die gemaakt zijn van primaire fossiele grondstoffen te vervangen door polymeren die gemaakt zijn van recycalaat of biograndstoffen. In het algemeen geldt dat hoe hoger de heffing of de norm is, des te hoger de milieuwinst zal zijn. Daarbij geldt de kanttekening dat de reductie die op Nederlands grondgebied plaatsvindt niet precies in beeld is. Wel is af te leiden dat het gros van de milieuwinst wordt behaald in de productie- en in de verbrandingsfase van plastic. In Nederland wordt jaarlijks 6,2 megaton aan polymeren geproduceerd. Circa 2,3 megaton aan polymeren wordt in Nederland verwerkt tot plastic deel- of eindproducten.¹¹ Ook is bekend dat er jaarlijks in Nederland meer dan 700 ton plastic wordt verbrand in Afvalverwerkingsinstallaties (AVI's).¹² Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat het vervangen van primair fossiel plastic door recycalaat en biogebaseerd plastic in Nederland ook zorgt voor CO₂-reductie binnen de Nederlandse landsgrens.

Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat zowel de heffing als de norm zullen zorgen voor een kostprijsstijging in Nederland en dat dit kan leiden tot productieverlies.¹³ Dit productieverlies vanwege kostprijsstijging kan gedreven worden door verplaatsing van productie naar het buitenland of door substitutie van de vraag van Nederlandse afnemers door import. In het algemeen geldt dat de productieverliezen hoger uitvallen naarmate de heffing of de verplichting oploopt. In het algemeen geldt dat hoe hoger het productieverlies is, des te minder effectief een nationale norm of heffing is. Daarbij geldt de kanttekening dat de te verwachten nieuwe economische productiviteit als gevolg van de maatregel nog niet kwantitatief in beeld is. De mate waarin de maatregelen negatief kunnen uitwerken voor Nederlandse ondernemingen is sterk afhankelijk van het tempo waarin Europese verplichtingen voor een minimumaandeel recycalaat en biogebaseerd plastic worden ingevoerd. De verwachting is dat er als gevolg van Europese wetgeving meer vraag komt naar circulair plastic in de aanloop naar 2030. De Nederlandse verwerkers die naar aanleiding van nationale circulaire plastic maatregelen de transitie naar circulair plastic hebben gemaakt, hebben dan juist een voordeel omdat ze in staat zijn om naast de Nederlandse markt ook de Europese markt te bedienen.

Besluit voor de vormgeving van de nationale circulaire plastic norm

Een heffing van € 500 per ton primaire fossiele polymeren in 2030 kan leiden tot productieverlies ter hoogte van circa 40 procent van de totale Nederlandse polymeerproductie. Deze heffingsvariant levert circa 400 kiloton tot 900 kiloton mondiale CO₂-winst op. De normvariant van 30 procent recycalaat en biogebaseerde polymeren in

⁷ Beide opties staan beschreven in de maatregelenfiches van bijlage 3 bij de Kamerbrief over de aanbieding van het eindrapport 'Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050'

⁸ Onderzoek CE Delft

⁹ Onderzoek CE Delft

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33834, nr.3.

¹¹ Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands (2024).

¹² RHDKV, Evaluatie aanwezigheid kunststoffen in brandbaar afval voor AVI's (2023).

¹³ Onderzoek CE Delft

2030 kan volgens een eerste schatting leiden tot een productieverlies van gemiddeld circa 12 procent van het volume aan polymeren dat in Nederland wordt verwerkt. De normvariant levert tussen 200 kiloton tot 800 kiloton CO₂-reductie op.¹⁴

Omdat de milieuwinst van de twee maatregelen enigszins vergelijkbaar is, maar de te verwachten negatieve economische effecten vanuit productieverlies voor de norm veel lager uitvallen dan voor de heffing, is besloten tot de invoering van een norm in plaats van een heffing. De kaders voor de vormgeving van de nationale circulaire plastic norm zijn gegeven in de Voorjaarsbesluitvorming 2023. Voor de doeltreffendheid van de maatregel is het belangrijk dat de milieuwinst in verhouding staat met de te verwachten negatieve economische effecten.

Om oog te hebben voor de mogelijke negatieve economische effecten heeft de regering met dit wetsvoorstel gekozen voor een zorgvuldige afbakening van de reikwijdte en de doelgroep. Ook heeft de regering besloten om in combinatie met het wetsvoorstel ondernemingen te helpen bij de omschakeling naar circulair plastic. Hiervoor wordt tot 2030 in totaal € 267 miljoen uit het Klimaatfonds beschikbaar gesteld.¹⁵ De eerste subsidieregelingen worden in de loop van 2024 opengesteld. Doel van de subsidies is onder andere om kosten voor de omschakeling naar circulair plastic te mitigeren. Daarnaast zijn de subsidies ook gericht op de versnelde ontwikkeling van de aanbodkant van de markt voor recycleert en biogebaseerd plastic. Met deze subsidies worden ondernemingen onder anderen in staat gesteld om versneld te investeren in de nodige inzamel-, sorteer- en recyclecapaciteit. Aanvullende maatregelen om productieverlies te mitigeren staan verderop beschreven.

2.3 Concrete inhoud van het wetsvoorstel

Hieronder wordt eerst ingegaan op de doelgroep, de reikwijdte en de jaarverplichting. Erna wordt de handelsregistersystematiek uiteengezet.

2.3.1. Doelgroep

De verplichting wordt neergelegd bij de in Nederland gevestigde ondernemingen die polymeren verwerken tot deel- en eindproducten (hierna: verwerkers). Bij algemene maatregel van bestuur kan een ondergrens worden ingesteld om kleine verwerkers uit te zonderen van verplichtingen. Deze ondergrens kan worden ingesteld op basis van het volume polymeren dat wordt verwerkt.

Onder 'verwerker' wordt in dit wetsvoorstel de onderneming verstaan die zich in figuur 1 bevindt op schakel 4b en 5a in de productieketen. Er is gekozen om de verplichting te leggen bij de verwerkende schakel in de keten omdat de verplichting eerder in de keten, bij de polymeerproducenten, kan leiden tot hogere productieverliezen. Door de verplichting bij verwerkers te leggen, maakt het niet uit of de polymeren worden geïmporteerd of in Nederland zijn geproduceerd. Ongeacht de herkomst van de polymeren, moet de verwerker voldoen aan de jaarverplichting. Een andere mogelijkheid zou zijn om de verplichting een schakel later in de keten te leggen, bij handelaren en merkeigenaren. Deze optie zorgt voor disproportionele uitvoeringslasten omdat dan per product(groep) een norm moet worden bepaald en er grenscontroles moeten komen om de norm te kunnen handhaven.¹⁶ Bovendien wordt er in Europa al gewerkt aan

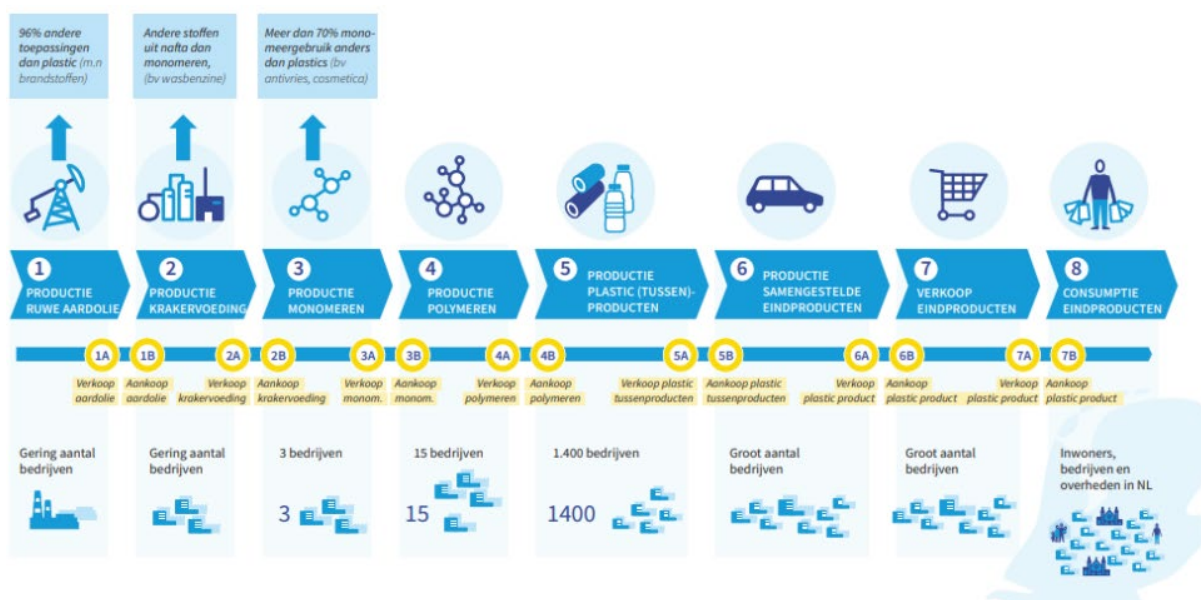
¹⁴ CE Delft, Plasticnorm, quickscan economische effecten, 2024

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 32913, nr. 1292.

¹⁶ [Nationaal doel plastic norm https://ce.nl/wp-content/uploads/2023/09/CE_Delft_230150_Nationaal_doel_plasticnormering_GW.pdf](https://ce.nl/wp-content/uploads/2023/09/CE_Delft_230150_Nationaal_doel_plasticnormering_GW.pdf) ring (ce.nl)¹⁵

productwetgeving voor een minimaal aandeel recycleert per productgroep. Verderop staat dit nader toegelicht (verhouding EU-recht).

Bij de verwerkingsstap van polymeren in de productieketen (4b/5a) kan nog onderscheid worden gemaakt tussen twee stappen. De eerste verwerkingsstap is het mengen van polymeren waarbij eigenschappen worden gegeven aan de polymeermengsels door het toevoegen van bijvoorbeeld vulstoffen of additieven. Deze polymerenmengsels kunnen verschillende vormen hebben, bijvoorbeeld korrels, vlokken of poeders. Deze mengsels worden ook wel compounds genoemd, en de partijen in de keten die deze compounds maken staan bekend als compoundeur. De tweede verwerkingsstap is de verwerking van polymeren(mengsels) tot deel- en eindproducten die worden geleverd aan handelaren en/of merkeigenaren, zoals verpakkingen, raamprofielen of landbouwfolies. Het verwerken kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld door spuitgieten of extruderen. De verplichting rust op de tweede verwerkingsstap, namelijk de partij die polymeren(mengsels) verwerkt tot eind- of deelproducten. Het gaat in beginsel om alle deel- en eindproducten die polymeren bevatten, ongeacht het aandeel polymeren in het product. Onderstaand figuur kan er anders uitzien voor andere toepassingen dan plastic-toepassingen.



Met dit wetsvoorstel wordt een nationale norm ingevoerd. Parallel aan deze nationale wetgeving zet Nederland zich in Europese en mondiale samenwerkingsverbanden eveneens in voor een ambitieus verplicht aandeel recycleert en biogebaseerd plastic. Deze inzet staat verderop toegelicht (verhouding EU-recht).

De maatregel richt zich in beginsel op het volume polymeren dat wordt verwerkt en wordt afgezet op de Nederlandse markt. Het zou ook mogelijk zijn om de verplichting te leggen op polymeren die worden verwerkt voor zowel de Nederlandse als de buitenlandse markt, maar dat leidt tot een hoger productieverlies en is daarom minder wenselijk. Bij het berekenen van effectdoelen van de norm is de aanname steeds dat 50 procent van het volume dat in Nederland wordt verwerkt ook in Nederland wordt afgezet. Deze aanname is gebaseerd op gegevens afkomstig van de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK).

Het is echter niet goed te controleren of in deel- of eindproducten verwerkte polymeren in Nederland zijn afgezet. In de uitvoering is de afzet op de Nederlandse markt dus niet controleerbaar en handhaafbaar en daarmee niet fraudebestendig. Het wetsvoorstel regelt daarom dat er een minimumaandeel circulaire polymeren moet worden verwerkt in de helft van het totale in Nederland verwerkte volume aan polymeren. Dit wordt aangeduid als een 'forfaitaire norm'.

De omvang van de doelgroep van de jaarverplichting is afhankelijk van de reikwijdte van het voorstel zoals dat hieronder wordt behandeld. Op basis van de voorgestelde reikwijdte voor de jaarverplichting wordt de doelgroep geschat op circa 1.000 ondernemingen op basis van gegevens van het CBS en de Nederlandse Federatie Rubber- en Kunststofindustrie. Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat de doelgroep kan worden afgebakend op basis van een minimumvolume aan verwerkte polymeren per jaar. De hoogte van de eventuele drempelwaarde wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur.

2.3.2. Reikwijdte

Het uitgangspunt is dat de norm geldt voor alle polymeren.¹⁷ Doel van de norm is om door middel van substitutie zo veel mogelijk duurzaam grondstofgebruik en CO₂ reductie te kunnen behalen. Voor het bepalen van de reikwijdte gelden de volgende uitgangspunten. Voor sommige polymeertypen of polymeertoepassingen geldt dat de norm niet zorgt voor substitutie en/of CO₂ reductie omdat er op dit moment onvoldoende recycelaat of biogebaseerd alternatieven beschikbaar zijn. Deze polymeertypen vallen buiten de norm omdat de norm dan niet zorgt voor milieuwinst, maar wel voor een kostprijsstijging en daaraan verbonden negatieve economische effecten. Dat komt omdat de verwerker genoodzaakt is om CPE's in te kopen om aan de verplichting te kunnen voldoen, zonder dat er milieuwinst zal worden behaald. Het instrument is dan niet proportioneel. Voorstel is daarom om polymeertypen aan te wijzen waar a) een circulair alternatief beschikbaar voor is, of b) een circulair alternatief op korte termijn beschikbaar voor komt als gevolg van productiecapaciteit die nu in vergevorderd stadium van planvorming of al in aanbouw is. Deze polymeertypen moeten samen het gros van het totale volume vormen om het substitutiedoel te kunnen realiseren. Randvoorwaarde is dat de polymeertypes, toepassingen en doelgroep te onderscheiden zijn. Anders kan de naleving van de norm niet worden gecontroleerd en kan er niet worden gehandhaafd. De norm is dan niet fraudebestendig. Hieronder volgt de beschrijving van de voorgestelde afbakening.

Polymeren kunnen op een aantal manieren worden ingedeeld, zoals naar hun voorkomen: er zijn natuurlijke, semi-synthetische en synthetische polymeren. Natuurlijke polymeren komen voor in de natuur en zijn niet bewerkt via chemische processen. Voorbeelden van natuurlijke polymeren zijn: natuurrubber, cellulose en DNA. Synthetische polymeren worden door de mens gemaakt uit fossiele grondstoffen (olie, gas, kolen) of hernieuwbare grondstoffen (biograndstoffen). Semi-synthetische polymeren zijn polymeren die uit de natuur zelf komen, en die door de mens zijn bewerkt via chemische processen voor het verkrijgen van bepaalde eigenschappen. Het doel van de norm is om synthetische polymeren op basis van fossiele grondstoffen te vervangen door polymeren op basis van gerecyclede of biogebaseerde grondstoffen. Dat

¹⁷ Polymeren zijn zeer grote organische moleculen die zijn opgebouwd uit aan elkaar geschakelde chemische bouwstenen (monomeren). Voor de precieze definitie van polymeren wordt in dit wetsvoorstel verwezen naar de definitie die is gegeven in artikel 5, derde lid, van de REACH-verordening.

kunnen zowel synthetische als semi-synthetische of natuurlijke polymeren zijn. In beginsel vallen al deze polymeren onder de norm.

Polymeersoorten (negatieve lijst)

Polymeren kunnen ook worden ingedeeld naar hun moleculaire structuur in thermoplasten, thermoharders en elastomeren. Voorstel is om elastomeren niet onder de norm te brengen omdat de voorgestelde normering niet het juiste instrument is voor het stimuleren van substitutie van fossiele elastomeren met circulaire elastomeren. Ten eerste wordt er al veel natuurlijk elastomeer toegepast en is daar geen prikkel voor nodig. Ten tweede zijn de alternatieven voor elastomeren gemaakt van biogebaseerde en gerecycleerde grondstoffen nog maar zeer beperkt beschikbaar. De markt voor elastomeren is dusdanig anders dan die voor thermoplasten en thermoharders, dat deze soort geen deel kan uitmaken van hetzelfde handelsmechanisme. Een optie zou zijn om een separaat handelsmechanisme voor elastomeren vorm te geven. Er wordt jaarlijks naar schatting 4,5 tot 9 kiloton aan elastomeren in Nederland verwerkt voor de Nederlandse markt.¹⁸ Het onderbrengen van elastomeren onder de normering is vooralsnog niet proportioneel.

Polymeertypen die onder de norm vallen (positieve lijst)

De norm geldt voor de bulk van alle polymeren die in Nederland verwerkt worden, zie ook Tabel 1. De precieze afbakening wordt uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur, met behulp van een positieve lijst. De meest toegepaste polymeertypen zijn: PE, PP, PET, PVC, PUR, PS en PA. Samen vormen deze polymeertypen circa 64 procent (1.543 kiloton) van het totale volume van 2,3 megaton aan polymeren dat in Nederland wordt verwerkt. Voor deze polymeertypen zijn circulaire alternatieven beschikbaar. Voorts zijn er kleinere, complexere polymeertypen ABS, ASA, SAN, PMMA en PC die gezamenlijk circa 1 procent vormen van het totale volume aan polymeren dat in Nederland wordt verwerkt. Voor deze typen zijn er weinig circulaire alternatieven beschikbaar en schaalbaar, maar is wel de verwachting dat deze toenemend en in voldoende mate beschikbaar worden in de nabije toekomst. Samen met het aandeel polymeren dat wordt gemaakt van plastic afval (post-consumer recycleaat, circa 13 procent) en met het aandeel polymeren dat wordt gemaakt van afval dat bij het productieproces vrijkomt en niet meer opnieuw kan worden ingezet in dat proces (pre-consumer, circa 7 procent) komt het aandeel waar de norm voor geldt uit op circa 85 procent van de totale markt. Op deze wijze wordt het gros van de polymeren genormeerd met een positieve lijst. Naarmate meer circulaire alternatieven beschikbaar komen voor andere polymeertypen kunnen ook deze onder de norm worden gebracht. Een alternatief zou zijn om alle polymeertypen onder te brengen onder de norm, ongeacht de technische beschikbaarheid van circulaire alternatieven. Deze optie kan er toe leiden dat veel verwerkers niet in staat zijn om de norm te halen en a priori genoodzaakt zijn om circulaire polymeereenheden (CPE's) te kopen.

Tabel 1. Reikwijdte van de nationale circulaire plastic norm.¹⁹

¹⁸ FFact en Artech Rubber, Normering plastics- onderbouwing elastomeren, 2024

¹⁹ Data gebaseerd op Conversio, Substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands (2024). 18

Polymeertype	Volume in Nederland verwerkt in 2022 [kton/jaar]	Normplichtig	% van fossiele synthetische polymeren
PE (polyetheen)	749	Ja	41
PP (polypropeen)	349	Ja	19
PVC (polyvinylchloride)	183	Ja	10
PUR (polyurethaan)	169	Ja	9
PS/EPS (polystyreen)	71	Ja	4
PET (polyethyleentereftalaat)	56	Ja	3
PA	22	Ja	1
ABS, ASA, SAN	17	Mogelijk	1
PMMA	8	Mogelijk	0,4
Overige thermoplasten	102	Nee	6
Overige thermoharders	105	Nee	6
Subtotaal fossiele synthetische polymeren	1831		
		Inboekbaar als circulair polymeer	
Pre-consumer plastics	154	Nee	
Post-consumer plastics	293	Ja	
Biobaseerd plastic inclusief natuurlijke polymeren	17	Ja	
Totaal verwerkte hoeveelheid polymeren, inclusief recycklaat en biobaseerd	2295		

Polymeertoepassingen (per aanwijzing)

De norm heeft in beginsel betrekking op alle deel- en eindproducten die polymeren bevatten. Voor enkele toepassingen kan het zijn dat de voorgestelde norm geen geschikt instrument is voor het vervangen van primaire fossiele polymeren door circulaire polymeren. Deze toepassing(en) kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het gaat dan om medische toepassingen met uitzondering van verpakkingen voor medische producten zoals ook beschreven in de Verpakkingen- en Verpakkingsafvalverordening.²⁰ Daarnaast kan gedacht worden aan het uitzonderen van toepassingen zoals lijmen, coatings, verf, vezels, composieten en wasmiddelen. Het gaat om toepassingen waarvoor op korte termijn (tot 2030) geen zicht is op (schaalbare) circulaire alternatieven.

2.3.3. Jaarverplichting

De verplichting om jaarlijks een minimumaandeel recycklaat of biobaseerde polymeren te verwerken, wordt de 'jaarverplichting' genoemd. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de exacte hoogte van de jaarverplichting vastgesteld. In 2029 wordt de regelgeving (de wetgeving en de algemene maatregel van bestuur) geëvalueerd en wordt bepaald wat de hoogte van het percentage na 2030 moet zijn. De algemene maatregel van bestuur wordt daarop aangepast. Een maatvoering van 25 tot 30 procent

²⁰ Herziening van Verordening van het Europese Parlement en de Raad betreffende verpakkingen en verpakkingsafval, tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020 en Richtlijn (EU) 2019/904, en tot intrekking van Richtlijn 94/62/EG

in 2030 lijkt vooralsnog haalbaar. Het percentage wordt vastgesteld op basis van verschillende factoren, zoals de reikwijdte, beschikbaarheid van grondstoffen (gerecyclede en biogebaseerde polymeren) en de verwachte ontwikkelingen op basis van bestaand en aangekondigd beleid.

Ontwikkelingen op basis van bestaand en aangekondigd beleid

Het is te verwachten dat het aandeel post-consumer recycklaat door Europese en mondiale afspraken in 2030 zal toenemen tot circa 19,5 procent van alle plastics. Dit aandeel is echter een schatting op basis van huidige recycling percentages en aangekondigde Europese normering. De precieze ontwikkeling voor het verwerken van een aandeel recycklaat en biogebaseerde polymeren in 2030 is onzeker en afhankelijk van de voortgang van Europese en mondiale onderhandelingsprocessen evenals de prijsontwikkeling van fossiele grondstoffen zoals aardolie en aardgas. Wat hieruit wel kan worden afgeleid is dat een nationale normering op polymeren die in plastic deel-of eindproducten worden verwerkt minimaal hoger moet zijn dan 19,5 procent om effect te hebben, uitgaande van een vergelijkbare reikwijdte.

Beschikbaarheid grondstoffen

Wat de maximale hoogte van de norm kan zijn, hangt bijvoorbeeld af van de beschikbaarheid van recycklaat en biogebaseerde polymeren. Onderzoeksbureau CE Delft heeft voor een beperkt aantal toepassingen berekend dat een norm van 25 tot 30 procent mogelijk is.²¹ Volgens cijfers van branchevereniging Plastics Europe kwam in 2020 1.058 kiloton plastic afval vrij op een gebruik van 2.363 kiloton polymeren door verwerkers.²² Dat betekent dat als al dat plastic afval wordt gerecycled, een aandeel van 45 procent recycklaat kan worden gerealiseerd. Dat is in de praktijk niet haalbaar, vanwege verliezen bij scheiding, sortering en recycling van plastic afval. Ook is het nog vaak niet mogelijk om van gemengd plastic afval recycklaat van voldoende kwaliteit te maken waardoor dit recycklaat voorlopig nog vooral in laagwaardige toepassingen wordt ingezet. Het onderzoeksbureau heeft berekend dat ongeveer 800 kiloton daadwerkelijk kan worden gerecycled. Als dan wordt gekeken naar het rendement van mechanische en chemische recyclingtechnieken, kan een percentage van 25 tot 30 procent als recycklaat worden ingezet in nieuwe producten. De norm is een gecombineerde norm, dus ondernemingen kunnen de verplichting met recycklaat en/of biogebaseerde polymeren invullen. Biogebaseerde polymeren worden nu nog weinig geproduceerd. Op dit moment is minder dan 1 procent van het geproduceerde plastic biogebaseerd. Hier is opschaling in Nederland of import mogelijk. Bij het importeren van circulaire polymeren zal eveneens moeten worden aangetoond dat deze voldoen aan de gestelde duurzaamheidseisen.

2.3.4 Systematiek om te voldoen aan de norm

De mate waarin recycklaat en biogebaseerde polymeren kunnen worden verwerkt, verschilt per toepassing. Bijvoorbeeld kan recycklaat beperkt worden ingezet bij het maken van voedselverpakkingen omwille van strenge veiligheidseisen die aan deze verpakkingen zijn gesteld door de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA). Deze regels blijven onverlet gelden.

Om in Nederland jaarlijks alsnog gemiddeld tot een minimumaandeel circulaire polymeren in 2030 te komen, wordt met dit wetsvoorstel ook een handelssystematiek geïntroduceerd. Voor het verwerken van circulaire polymeren ontvangen verwerkers administratieve verhandelbare CPE's. Verwerkers die meer dan het wettelijke minimum aan circulaire polymeren kunnen verwerken, kunnen CPE's verkopen aan verwerkers die minder dan het verplichte minimumaandeel aan circulaire polymeren hebben kunnen

²¹ CE Delft, Plastic norm. Quickscan Economische effecten (2024).

²² Plastics Europe, Plastics- the facts 2022 (2022)

verwerken. Deze systematiek wordt beheerd door de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna ook: NEa) die tevens de aangewezen instantie is voor toezicht en handhaving op het voldoen aan de norm. Hieronder staan alle stappen beschreven om aan de jaarverplichting te voldoen.

Stap	1	2	3	4	5	6	7
Activiteit	Melden (register) Eenmalig	Rapporteren (register) periodiek	Registreren + rekening openen eenmalig	Vaststellen jaarverplichting (register) Periodiek	Inboeken (rekening) Periodiek	Verhandelen (rekening) Periodiek	Voldoen aan verplichting (rekening) Periodiek
Informatie	- Partijen die in NL gevestigd zijn en polymeren verwerken	-Volume (ton) polymeren - polymer-soort	Volume (ton) polymeren die wordt verwerkt boven drempel-waarde - polymeer-typen	50% van het volume aan polymeren binnen reikwijdte jaarverplichting Automatische vaststelling jaarverplichting in CPE's	Circulaire polymeer dat is verwerkt	Aantal CPE's dat is overgeboekt	Minimum-aandeel CPE's dat op rekening staat; verificatie achteraf
Controle-vraag	Heeft iedereen zich gemeld die zich moet melden? Kloppen de volumes? Kloppen de polymeersoorten die worden verwerkt.		Kloppen de volumes van de polymeren die vallen onder de jaarverplichting? Kloppen de polymeertypen? Wie is uitgezonderd van de jaarverplichting?		Klopt het volume aan opgegeven circulaire polymeer - voldoet het polymeer aan de eisen?		Heeft de norm-adressant zich aan de jaarverplichting gehouden?
Registratie (waar)	ILT (ovb)	ILT (ovb)	NEa	NEa	NEa	NEa	NEa
Handhaving	ILT (ovb)	ILT (ovb)	NEa	NEa	NEa	NEa	NEa

Stap 1 en 2: Meldplicht en rapportage

Om te kunnen bepalen welke ondernemingen polymeren verwerken, wordt met dit wetsvoorstel een meldplicht geregeld voor alle partijen die in Nederland gevestigd zijn en polymeren verwerken.

De verwerkers melden zich bij een nog aan te wijzen nationale autoriteit en verstrekken de volgende gegevens:

- Naam- en contactgegevens van de onderneming.
- Activiteiten van de onderneming.
- Het volume polymeren dat jaarlijks wordt verwerkt tot deel en eindproducten. Het volume heeft betrekking op het totale aandeel polymeren in een compound of recyclaat.
- Polymeersoorten om te bepalen of een onderneming onder de jaarverplichting valt.

De nog aan te wijzen nationale autoriteit heeft de bevoegdheid om te controleren of ondernemingen zich hebben gemeld die onder de meldplicht vallen en of de verstrekte gegevens kloppen. Ook heeft de nationale autoriteit de bevoegdheid om te handhaven indien niet is voldaan aan de meldplicht en/of wanneer er onjuiste gegevens zijn verstrekt.

De namen van de ondernemingen uit het meldregister zullen openbaar te raadplegen zijn. De overige informatie waarover gerapporteerd dient te worden zal jaarlijks worden gerapporteerd en openbaar gemaakt worden, maar zal niet te herleiden zijn naar specifieke ondernemingen.

Met dit wetsvoorstel wordt ook geregeld dat er een drempelwaarde kan worden bepaald voor meldplichtige partijen bij algemene maatregel van bestuur.

Stap 3 – 4: Registreren en vaststellen jaarverplichting

De verplichting geldt voor alle partijen die een volume verwerken dat boven een per algemene maatregel van bestuur gestelde drempelwaarde uitkomt. De gegevens van de ondernemingen die boven de gestelde drempelwaarde verwerken, worden vanuit de meldplicht doorgegeven aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa zal de ondernemingen verzoeken een rekening te openen.

Verder ontvangt de NEa de gegevens die opgegeven zijn bij de meldplicht van de ondernemingen die geleverd hebben boven de gestelde drempelwaarde. Deze gegevens worden, zodra een rekening geopend is, automatisch doorgegeven op de rekening van de verplichtinghouder. Daarbij vult de onderneming de gegevens aan zodat alle gegevens die nodig zijn om de jaarverplichting vast te leggen opgegeven zijn in het register van de NEa voor 1 mei:

- Het volume polymeren dat jaarlijks wordt verwerkt tot deel en eindproducten. Het volume heeft betrekking op het totale aandeel polymeren in een compound of recycalaat.
- Het volume dient uitgesplitst te worden naar polymeertypen om te bepalen of een onderneming onder de jaarverplichting valt.
- De deel- en eindproducten moeten uitgesplitst zijn naar producttoepassingen om te kunnen aantonen dat er geen sprake is van een toepassing die is uitgezonderd.

Over deze gegevens moet nog een verificatie gedaan worden. De ondernemingen zorgen ervoor dat de verificatie over de gegevens is uitgevoerd en geüpload in het register voor 1 juni.

Op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld of een partij onder de verplichting valt en hoe hoog de jaarverplichting is (uitgedrukt in CPE's).

Stap 5: Inboeken

Door het administratief invoeren van volumes aan verwerkte circulaire polymeren worden CPE's opgebouwd. Iedere partij die recycalaat en/of biopolymeren verwerkt tot deel- of eindproducten kan deze inboeken. De ondernemingen ontvangen CPE's voor deze ingeboekte volumes. Deze CPE's staan op rekening van de onderneming die heeft ingeboekt. De inboeker mag het gehele jaar van de verplichting door volumes inboeken, tot en met 1 mei van het opvolgende kalenderjaar. Het resultaat van de inboeking is de bijschrijving van CPE's op de rekening van de inboeker, waarbij voor elke ton/kilogram

aan geleverd recycalaat of biogebaseerde polymeren een bij algemene maatregel van bestuur nader uit te werken aantal CPE's wordt bijgeschreven.

Verwerkers mogen enkel de volumes aan circulaire polymeren inboeken die voldoen aan de gestelde duurzaamheidseisen. Duurzaamheidseisen en de borgingssystematiek voor deze eisen staan onder 2.3.5. nader toegelicht. Bij algemene maatregel van bestuur worden de duurzaamheidseisen nader uitgewerkt.

Stap 6: Handelen

Wanneer een partij minder circulaire polymeren heeft verwerkt dan nodig voor de jaarverplichting dan kan de partij CPE's kopen van een partij die een overschot aan CPE's heeft. Op deze manier kan er handel plaatsvinden tussen partijen met een verplichting. De overdracht van de CPE's vindt plaats in het register, contracten en betalingen vinden plaats buiten het register om.

Stap 7: Voldoen aan de jaarverplichting

Door een aandeel circulaire polymeren te verwerken en in te boeken of door CPE's te kopen van een andere partij, wordt aangetoond dat aan de verplichting is voldaan. Dit gebeurt door op de dag van de jaarafsluiting (stap 7 – 1 juni) de CPE's die nodig zijn om te voldoen aan de verplichting af te schrijven van de rekening van de verwerker.

2.3.5. Eisen aan recycalaat en biogebaseerde polymeren voor het verkrijgen van verhandelbare circulaire polymeer eenheden

Het wetsvoorstel bevat de grondslag om bij amvb eisen te stellen aan recycalaat en biogebaseerde polymeren voor het verkrijgen van verhandelbare CPE's. Het voldoen aan de eisen moet worden aangetoond met een certificaat van een door Onze Minister erkend certificeringsschema. Daarbij kunnen eisen worden gesteld aan het materiaal, de *chain of custody* en aan de kwaliteit van de certificeringsschema's.²³ De eisen staan hieronder nader toegelicht. Voor de eisen geldt dat ze moeten worden geverifieerd door een onafhankelijke geaccrediteerde derde partij.

Eisen aan materiaal

Bij amvb zal Onze Minister eisen stellen aan de herkomst van recycalaat en duurzaamheidseisen aan biogebaseerde polymeren en de borging daarvan. Materialen kunnen enkel meetellen aan de verplichting als zij aan deze eisen voldoen. Voor recycalaat geldt bijvoorbeeld dat het materiaal enkel afkomstig mag zijn van plastic afval (post-consumer recycalaat) en niet afkomstig mag zijn uit een productieproces (pre-consumer recycalaat), omdat het niet wenselijk is om via een handelssysteem pre-consumer recycling te stimuleren omdat daarmee de stimulans voor ondernemingen om met zo weinig mogelijk productieverliezen te produceren wegvalt. Voor biopolymeren hebben de eisen betrekking op het voorkomen van nadelige gevolgen voor de duurzaamheid (onder meer waterbeschikbaarheid, biodiversiteit, emissies, bodemkwaliteit). Voor de eisen aan biogebaseerde polymeren wordt verwezen naar de in het Duurzaamheidskader Biogrondstoffen geformuleerde duurzaamheidscriteria. Het voldoen aan de duurzaamheidseisen moet worden aangetoond met een certificaat van een door Onze Minister erkend certificeringsschema.

Eisen aan de kwaliteit van certificeringsschema's

²³ Een chain of custody-model is een betrouwbaar opvolgsysteem dat vanaf de inzamelaar van plastic afval stap voor stap dit plastic afval volgt door de keten, via de recycler, de compounder en de verwerker naar de producent van eindproducten.

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels opgenomen over de erkenning van certificeringsschema's. Certificeringsschema's borgen dat de materialen voldoen aan de gestelde eisen en zal de import van laagwaardig recyclaat tegen gaan. Voor het waarborgen van kwaliteit zullen bijvoorbeeld eisen gesteld worden aan de *chain of custody* modellen die door de certificeringsschema's mogen worden gehanteerd. In een *chain of custody* moet elke schakel (locatie) in de keten beschikken over een *chain of custody*-certificaat dat jaarlijks gecontroleerd wordt door een onafhankelijke certificatie-instelling. Beoogd wordt om gebruik te maken van relevante bestaande certificeringsschema's die voldoende borging kunnen geven aan zowel de *chain of custody* als ook de gestelde materiaaleisen voor recyclaat en/of biogebaseerde polymeren.

3. Verhouding tot hoger recht

Relevante EU-regelgeving/Europese productwetgeving

De Europese Commissie werkt aan een aantal wetgevingsvoorstellen dat een verplicht minimumaandeel recyclaat in bepaalde productgroepen voorschrijft. Zo wordt in het voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval²⁴ voorgesteld een minimumpercentage te verplichten van 30 procent recyclaat in contactgevoelige verpakkingen met PET als belangrijkste bestanddeel, 10 procent voor contactgevoelige verpakkingen van een ander plastic materiaal dan PET, met uitzondering van plastic drankflessen voor eenmalig gebruik, 30 procent voor plastic drankflessen voor eenmalig gebruik en 35 procent voor alle overige verpakkingen. In het voorstel voor de Verordening voor circulaire voertuigen²⁵ wordt voorgesteld producenten te verplichten minstens 25 procent gerecycled plastic toe te passen in elk voertuig goedgekeurd onder de verordening. Van dit gerecycled plastic moet 25 procent afkomstig zijn uit afgedankte voertuigen.

Ook is de Commissie voornemens om een minimumaandeel recyclaat te verplichten bij de uitwerking van productwetgeving voor bijvoorbeeld textiel, meubels en huishoudapparatuur onder de Kaderverordening Ecodesign voor duurzame producten²⁶ evenals bij de herziening van de Verordening Bouwproducten²⁷. Hiervoor moeten de concrete voorstellen nog worden gepresenteerd.

Verhouding norm en in voorbereiding zijnde EU-regelgeving

De hoogte van de Europese normen voor het toepassen van recyclaat zijn nog onzeker. Daarnaast stimuleert de Europese wetgeving vooralsnog enkel een markt voor recyclaat en geen markt voor biogebaseerde polymeren. Tot slot is het onzeker vanaf wanneer de Europese verplichtingen van kracht worden. Hoewel het duidelijk is dat Europese wetgeving voor het toepassen van recyclaat in voorbereiding is, is er nog veel onzekerheid over de ambitie, de reikwijdte en de timing van de circulaire verplichtingen. Teven zal met deze nationale norm momentum ontstaan om de Nederlandse recyclecapaciteit versneld op te schalen en in 2030 klaar te zijn om een Europese vraag naar circulaire producten te kunnen bedienen. Door als Nederland voorop te lopen in

²⁴ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC

²⁵ Proposal for a Regulation on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles.

²⁶ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020 and Directive (EU) 2019/904, and repealing Directive 94/62/EC.

²⁷ Proposal for a Regulation on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles.

verduurzaming laten we aan Europa zien wat mogelijk is en is er een stimulans richting Europa om Nederland als gidsland te zien en het voorbeeld te volgen.

De nationale norm is zodanig vormgegeven dat deze aanvullend werkt ten opzichte van de in voorbereiding zijnde Europese regelgeving. De wettelijke grondslag van de nationale norm is op polymeerniveau in plaats van op productniveau (later in de keten) en kan op termijn gaan gelden voor alle polymeren die worden verwerkt in deel- en eindproducten in plaats van enkel voor bepaalde plastic product(groep)en. Daarnaast geeft de nationale norm ook een stimulans aan de toepassing van duurzaam, recyclebaar biogebaseerde polymeren, wat nog niet het geval is in Europese wetgeving. Tot slot geeft de nationale norm investeringszekerheid voor ondernemingen door de verplichting te laten ingaan in 2027.

Verder blijft met de invoering van deze nationale norm andere Europese productwetgeving onverlet van kracht. Bijvoorbeeld verandert deze nationale wetgeving niets aan de veiligheidseisen die op Europees niveau zijn gesteld aan bepaalde producten. Daar waar Europese productnormen die een minimumaandeel recycleert voorschrijven reeds van kracht zijn, geldt dat de nationale norm hoger mag zijn dan de Europese verplichtingen indien daar juridisch ruimte voor is en dat ten goede komt aan de bescherming van het milieu. Indien de nationale norm lager ligt dan Europese normen, geldt de hoogste, en in dit geval de Europese, norm.

Daar waar verwerkers ook via andere Europese wetgeving worden verplicht om zich te melden en te rapporteren over volumes aan polymeren, zullen dubbele administratieve lasten moeten worden voorkomen. Het gaat dan vooral om de rapportageverplichting onder de REACH-restrictie op bewust toegevoegde microplastics en om de rapportageverplichtingen onder de voorgestelde verordening op pellets.

Europees gelijk speelveld

Met deze nationale wetgeving is er risico op een ongelijk speelveld op de Nederlandse markt. Afnemers op de Nederlandse markt kunnen er immers voor kiezen om hun deel- en eindproducten voortaan te importeren. De regering onderschrijft het belang van de Klimaatwet, maar begrijpt ook de zorgen over het ontstaan van een ongelijk speelveld in Europa. Daarom zet het kabinet zich er ook voor in om de norm in Europees verband te gaan vormgeven, in het kader van Europese voorstellen voor een duurzame koolstofketen. Daarnaast is de norm zodanig vormgegeven dat de hoogte van de norm ambitieuzer is dan Europese normen, maar daar wel zo dicht mogelijk op aansluit. Daardoor kan de Nederlandse industrie een voorsprong nemen op maatregelen die er ook onvermijdelijk in Europees verband aankomen. De norm is daarbij onderdeel van een breder pakket aan maatregelen dat naast klimaatdoelstellingen ook tot doel heeft om de industrie de daarvoor benodigde groene investeringen in Nederland te laten doen en zo industriële bedrijvigheid en werkgelegenheid te behouden.

Belemmering vrij verkeer goederen

De norm is geen directe belemmering van het vrij verkeer van goederen en diensten. Voor polymeren maakt de herkomst niet uit, enkel de duurzaamheidseisen zijn van belang. Er is vooralsnog geen mogelijkheid om restricties op te leggen aan de import van plastic deel- en eindproducten.

De norm uit dit wetsvoorstel zou indirect kunnen worden aangemerkt als mogelijke belemmering van het vrij verkeer van goederen, zoals neergelegd in de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In Nederland zal namelijk de vraag naar primaire fossiele polymeren afnemen als gevolg

van de norm. Ook is het mogelijk dat de afnemers in Nederland, die de deel- of eindproducten kopen van de verwerkers, minder vraag hebben naar deel- of eindproducten uit Nederland omdat ze ook producten kunnen importeren uit landen waar geen minimumaandeel recycalaat in is verwerkt.

Mogelijke belemmeringen van het vrije verkeer kunnen echter worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu. De maatregelen genomen in dit besluit dienen het belang van de bescherming van het milieu, waaronder mede begrepen de beperking van het gebruik van primaire fossiele grondstoffen. De maatregelen zijn noodzakelijk om de Klimaatdoelen te halen.

Verhouding Algemene verordening Gegevensbescherming (AVG)

Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat bedrijven die polymeren verwerken zich moeten melden en moeten rapporteren over de aard van de polymeren die ze verwerken. Gegevens die voor het meldregister en het register geleverd worden, kunnen met name bij kleinere ondernemingen persoonsgegevens zijn. Op het verwerken van persoonsgegevens is de Algemene Verordening gegevensbescherming van toepassing. Op deze onderdelen van het wetsvoorstel en de nadere invulling daarvan in een amvb, wordt daarom een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Data Protection Impact Assessment, DPIA) uitgevoerd. Met de DPIA wordt de noodzaak onderzocht van de voorgenomen verwerking van persoonsgegevens en worden op gestructureerde wijze de gevolgen en risico's van de gegevensverwerkingen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen in kaart gebracht.

4. Gevolgen (met uitzondering van financiële gevolgen)

4.1 Gevolgen voor het milieu

Door *virgin* fossiele polymeren – polymeren gemaakt van aardolie of andere fossiele grondstoffen – te vervangen door recycalaat of biogebaseerde polymeren kan per kilogram geproduceerde polymeren circa 2,5 kilo CO₂-uitstoot worden gereduceerd, zoals in onderstaande tabel van onderzoeksbureau CE Delft weergegeven. De CO₂-reductie wordt behaald doordat er bij de grondstoffenwinning en het productieproces minder CO₂ vrijkomt en er – door de toenemende vraag naar gerecycled plastic – minder plastic afval wordt verbrand. De verwachting is dat deze nationale wetgeving circa 700 kton CO₂-reductie per jaar oplevert.²⁸

²⁸ Bijlage 3 bij de Kamerbrief over de aanbieding van het eindrapport 'Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050.

Circulaire optie	Effecten	Klimaatimpact, kg CO ₂ -eq. per effect	Netto klimaatimpact, kg CO ₂ -eq./kg extra recycalaat of biobased
1 kg extra mechanisch recycalaat	1 kg productie recycalaat (mechanische recycling)	0,3 tot 1,8	-3,2 (-2,4 tot -3,9)
	1 kg minder virginproductie	-1,8	
	1,25 kg minder AEC-verbranding	-2,4	
1 kg extra recycalaat uit depolymerisatie (PET)	1 kg productie recycalaat (depolymerisatie)	0,8	-2,6
	1 kg minder virginproductie (PET)	-1,7	
	1 kg minder AEC-verbranding (PET)	-1,7	
1 kg extra recycalaat uit pyrolyse	1 kg productie recycalaat (pyrolyse)	2,5	-3,1 ^a
	1 kg minder virginproductie	-1,8	
	2 kg minder AEC-verbranding	-3,8	
1 kg extra biobased plastic	1 kg productie biobased ^b	-1,3 tot 0,8	-2,0 (-1 tot -3,1)
	1 kg minder virginproductie	-1,8	

^a Pyrolyse scoort hier heel gunstig omdat we het vermijden van 2 kg verbranding een AEC toegerekend hebben naar 1 kg recycalaat. Er is immers 2 kg plasticafval nodig voor 1 kg recycalaat. Dit maakt per kg recycalaat de score gunstig, terwijl deze per kg beschikbaar afval lager zou uitvallen.

^b Hierin is ook de opname van CO₂ door planten al meegenomen. Daarnaast is in de gehanteerde literatuurbronnen ook gerekend met een factor voor indirect land-use change door uitbreiding van agrarische productie. De lagere waarde (-1,3 kg CO₂-eq./kg) is gebaseerd op biobased kunststof geproduceerd uit reststromen in plaats van primaire gewassen (zoals bio-PP uit oude frituurolie).

4.2 Regeldruk

Administratieve lasten voor ondernemingen die voortvloeien uit de normverplichtingen bestaan uit eenmalige kosten en structurele lasten.

Eenmalige kosten

Kennisnamekosten zijn de kosten voortvloeiend uit het kennisnemen van de wet en het leren van welke acties er moeten worden ondernomen om aan de wet te voldoen. Volgend op deze kennisname zal een onderneming moeten voldoen aan de meldplicht door zich te registreren bij een nader te bepalen autoriteit en door een rekening te openen bij de Nederlandse Emissieautoriteit (NEA) voor storting en afschrijving van CPE's. De tijdsinvestering voor kennisname en voor het voldoen aan de meldplicht worden geschat op 1 werkdag (eigen tijd).

Daarnaast kunnen er kosten ontstaan voor certificering en verificatie. Certificering kost ondernemingen in het eerste jaar circa 2,5 dagen (eigen tijd) en 2,5 dagen voor certificering/verificatie. Daarmee komen de totale eenmalige kosten op circa € 6000 + 3,5 dagen eigen tijd in het eerste jaar. Daarna zakken de externe kosten met 30 procent per jaar in de opvolgende jaren. Een eerste inschatting voor de eenmalige administratieve lasten komt op circa € 15.000 aan kosten per onderneming in het eerste jaar (kennisname, meldplicht, certificering, verificatie).

Structurele lasten

Structurele lasten bestaan uit het periodiek inboeken van volumes circulaire polymeren ter verkrijging van CPE's en vervolgens het eventueel handelen in deze CPE's om bij de sluiting van het boekjaar de wettelijk verplichte hoeveelheid te kunnen afdragen. Deze structurele lasten worden ingeschat op een minimum investering van een uur per jaar, variërend op basis van de gekozen frequentie van het inboeken van polymeren, de mate

waarin een verwerker genoodzaakt is of verkiest om in CPE's te handelen en of deze verwerker een geautomatiseerd boekhoudsysteem heeft.

4.3 Afstemming belangengroepen

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn verschillende belangengroepen betrokken. Het gaat dan om de vertegenwoordigers van belangen van de sector en van natuur- en milieuorganisaties. Ook zijn verschillende kennisinstellingen betrokken. Eens in het kwartaal is er overleg met deze belangengroepen in een zogenoemde klankbordgroep. In deze klankbordgroep zitten onder andere Circular Plastics NL, Plastic Soup Foundation, Stichting Natuur & Milieu, TNO, WUR, de Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (NRK), de Koninklijke Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en Plastics Europe (PE). Deze klankbordgroep wordt geïnformeerd over de voortgang van vormgeving van de regels. Daarnaast hebben deelnemers de mogelijkheid om inhoudelijk te reageren. De reacties worden na elke klankbordgroep schriftelijk gedeeld met de deelnemers. Daarnaast wordt er met de NRK, VNCI en PE ook eens in de zes weken overlegd in een werkgroep. Deze werkgroep wordt eveneens geïnformeerd over de voortgang van vormgeving van de regels. Daarnaast kunnen specifieke kennisvragen aan de werkgroep worden voorgelegd over de uitvoerbaarheid van regels en is er voor de deelnemers ook hier mogelijkheid om inhoudelijk te reageren.

5. Uitvoering

De uitvoering van de verplichtingen in het wetsvoorstel is beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Hieronder wordt kort uiteengezet welke partijen een rol hebben in de uitvoering van en het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen.

Aan te wijzen nationale autoriteit (ILT ovb) voor meldingen

De nog aan te wijzen nationale autoriteit wordt verantwoordelijk voor de registratie en verwerking van de meldingen van verwerkers. Naar verwachting zal de ILT hiervoor worden aangewezen. Ook is de ILT bevoegd voor de handhaving op de naleving van de meldplicht. Om te kunnen bepalen welke partijen polymeren verwerken, wordt met dit wetsvoorstel een meldplicht geregeld voor alle partijen die in Nederland gevestigd zijn en polymeren verwerken. De verwerkers melden zich bij een nog aan te wijzen nationale autoriteit (ILT ovb) en verstrekken gegevens. De nog aan te wijzen nationale autoriteit heeft de bevoegdheid om te controleren of ondernemingen zich hebben gemeld die onder de meldplicht vallen en of de verstrekte gegevens kloppen. Ook heeft de nationale autoriteit de bevoegdheid om te handhaven indien niet is voldaan aan de meldplicht en/of wanneer er onjuiste gegevens zijn verstrekt.

Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

De NEa is bevoegd voor de registratie van verwerkers die boven een eventueel bepaald volume aan polymeren verwerken en bij nadere bepaling moeten voldoen aan de jaarverplichting. Ook is de NEa bevoegd om voor de handhaving op de naleving van de jaarverplichting. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel draagt de NEa zorg voor de nodige IT-infrastructuur zodat de verplichte ondernemingen aan hun jaarverplichting kunnen voldoen. Daarvoor ontwikkelt en beheert de NEa een register voor CPE's. In dit register rapporteren de ondernemingen die onder de jaarverplichting vallen op hun rekening hun jaarlijkse hoeveelheden verwerkte polymeren. Daarnaast kunnen ondernemingen die circulaire polymeren verwerken dit inboeken in het CPE-register en hiervoor CPE's ontvangen op hun rekening. Jaarlijks schrijft de NEa per onderneming het benodigde aantal CPE's af van hun rekening.

6. Toezicht en handhaving

Het volume verwerkte polymeren moet correct worden ingevoerd in het register en de verwerkte hoeveelheden circulaire polymeren moeten voldoen aan wettelijke vereisten om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van CPE's. Als (al dan niet opzettelijk) foutief gerapporteerd wordt, voldoet een onderneming niet aan zijn verplichting of worden er ten onrechte CPE's uitgegeven. Dit kan verstrekkingen hebben voor het vertrouwen in de systematiek, omdat de CPE's een financiële waarde vertegenwoordigen in de markt en kopers erop moeten kunnen vertrouwen dat de CPE's rechtmatig zijn verkregen. Bovendien is er – voor zover nu bekend – geen contra-informatie beschikbaar over de totale hoeveelheid polymeren die een onderneming verwerkt (contra-informatie is betrouwbare en gecontroleerde informatie van derden die gebruikt kan worden om de gegevens in de rapportage te controleren). Het vaststellen van de hoogte van de verplichting wordt daarom gebaseerd op zelfrapportage in het register door de ondernemingen met de verplichting. Zelfrapportage alleen is niet fraudebestendig, daarom is gekozen om de gegevens te laten verifiëren door een onafhankelijke verificateur.

Het is dus belangrijk om goed toezicht te houden op het systeem. Dit kan met een combinatie van privaat en publiek toezicht. Dit hoofdstuk beschrijft deze twee vormen van toezicht: (1) publiek toezicht door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) en (2) privaat toezicht door verificateurs. Daarna beschrijft het hoofdstuk de bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten die kunnen worden ingezet.

6.1 Toezicht door de NEa

De NEa gaat toezicht houden op de naleving van de verplichtingen. De NEa is de onafhankelijke nationale autoriteit voor de uitvoering van en het toezicht op marktinstrumenten die bijdragen aan een klimaatneutrale samenleving. Bij de uitvoering van dit wetsvoorstel houdt de NEa toezicht op de jaarverplichting en controleert of de onder de verplichting vallende ondernemingen tijdig en correct rapporteren over de volumes polymeren die door hen verwerkt worden tot deel- en eindproducten. De NEa bepaalt op basis van deze rapportage de jaarverplichting van de individuele ondernemingen, uitgedrukt in CPE's. Vervolgens controleert de NEa of de ondernemingen voldoende CPE's op hun rekening hebben staan ten tijde van de jaarafsluiting. In het geval dat een onderneming onvoldoende CPE's op zijn rekening heeft staan, zal de rekening negatief komen te staan. Het tekort op de rekening moet in 3 maanden worden aangevuld. Daarnaast controleert de NEa of het volume verwerkte circulaire polymeren, dat een inboekende onderneming registreert in het CPE-register, inderdaad voldoet aan de wettelijke vereisten om CPE's te verkrijgen.

Signalen die voortkomen uit de bevindingen van de private toezichtpartijen spelen een belangrijke rol in het toezicht door de NEa. Dit kunnen twee soorten signalen zijn: (1) signalen uit certificering en (2) rapporten van bevindingen van verificateurs. NEa heeft ervaren dat er erg weinig signalen komen vanuit certificering. Signalen komen naar verwachting voornamelijk uit rapportages van bevindingen die worden opgesteld bij verificaties. Op basis van deze signalen kan de NEa inspecties uitvoeren bij ondernemingen. Bij een inspectie controleert de NEa of een onderneming voldoet aan de wet- en regelgeving door onder andere fysieke controles ter plaatse, zoals het doorlichten van de boekhouding en eventueel bemonstering. De NEa streeft naar een zo hoog mogelijke naleving van wet- en regelgeving, tegen een zo laag mogelijke last voor ondernemingen.

De NEa krijgt in het voorstel enkele bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tot haar beschikking om herstel uit te voeren of te bestraffen (zie onder handhaving).

6.2 Toezicht door verificateurs

In dit wetsvoorstel spelen ook private toezichthouders een rol door het uitvoeren van verificaties. Verificaties worden uitgevoerd door private partijen die op een onbevooroordeelde en onpartijdige manier verificatieactiviteiten uitvoeren. Deze verificatie-instellingen moeten geaccrediteerd zijn om verificaties uit te voeren. De nationale accreditatie-instelling voor Nederland is de Raad voor Accreditatie (RvA). Een verificateur gaat na of hetgeen is vermeld in het CPE-register ook daadwerkelijk klopt. Er wordt achteraf gecontroleerd of een onderneming juist heeft gerapporteerd door te controleren in welke mate administraties op elkaar aansluiten.

Er zijn voor de jaarverplichting twee vormen van verificatie: (1) inboekverificatie (verificatie van het inboeken van het circulaire polymeren) en (2) verificatie van het jaarlijks verwerkte volume aan polymeren.

Inboekverificatie

Ondernemingen ontvangen CPE's op basis van de hoeveelheid circulaire polymeren die ze hebben verwerkt in producten, zolang die voldoet aan de gestelde eisen. Het certificaat toont aan dat het polymeer aan de certificeringseisen voldoet. Certificering toont echter niet aan dat er daadwerkelijk circulaire polymeren geleverd zijn en het risico dat voortvloeit uit het ongecontroleerd CPE's uitgeven is onaanvaardbaar groot. Het primair aangewezen instrument om deze zekerheid te verschaffen is de inboekverificatieverklaring waarover de onderneming dient te beschikken en die is afgegeven door een onafhankelijke verificateur. Bij inboekverificatie wordt de juistheid van de gegevens van de inboekingen gecontroleerd op basis van de gegevens in de administratie van een onderneming (onder andere de hoeveelheid circulaire polymeren verwerkt en aanwezigheid van certificaten). Uit de inboekverificatieverklaring blijkt of de inboekingen aan alle wettelijke vereisten voor inboeken voldoen. Als de inboekverificatie niet met goed gevolg is afgerond, verstrekt de verificateur een rapport van bevindingen aan de NEa.

Verificatie verwerkte hoeveelheid polymeren

Ondernemingen moeten jaarlijks de totale hoeveelheid verwerkte polymeren opgeven in het register. Het is van belang dat deze opgave juist en volledig is, want op basis van deze opgave wordt de verplichting vastgesteld. Er is echter geen betrouwbare contra-informatie beschikbaar voor de NEa om de hoogte van de verplichting per onderneming te bepalen. Dat betekent dat de NEa niet kan bepalen of de opgave juist en volledig is. Een jaarlijkse verificatie door een onafhankelijke verificateur op de hoeveelheid polymeren die de onderneming heeft verwerkt neemt deze onzekerheid weg. Op basis van het resultaat van de verificatie kan de NEa vervolgens effectief toezicht uitvoeren omdat de NEa direct geïnformeerd wordt over opgaves die niet aan de wettelijke eisen voldoen.

De verificateur

In essentie gaat een verificateur na of er een redelijke mate van zekerheid verkregen kan worden over datgene wat opgevoerd wordt door de onderneming. In de kern controleert een verificateur de administraties door te bekijken in welke mate administraties op elkaar aansluiten. De verificateurs moeten hun activiteiten uitvoeren in overeenstemming met een verificatieprotocol dat zij zelf hebben opgesteld en dat is goedgekeurd door een verificatiecommissie. Het verificatieprotocol is een van de vereisten voor de accreditatie van de verificateur door de Raad voor Accreditatie.

6.3 Handhaving

Naast het houden van toezicht, is het noodzakelijk dat er handhavend opgetreden kan worden. Verwerkers van polymeren kunnen immers een prikkel hebben om zich niet aan de voorliggende wet- en regelgeving te houden, omdat ze daar bijvoorbeeld goedkoper mee uit zijn. Daarom is het van belang dat er sanctionerend opgetreden kan worden.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld twee bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten op te nemen, te weten de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Ook kan een NEa ambtshalve vaststellingen doen. Overtredingen worden in beginsel bestuurlijk afgedaan, maar bij verzwarende omstandigheden voorziet dit wetsvoorstel in strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED). De strafrechtelijke handhaving dient als sluitstuk te worden gezien.

Bij de inzet van handhavinginstrumenten wordt ook rekening gehouden met de aard van de persoon van de overtreder en met de specifieke kenmerken van het beleidsterrein.

Last onder dwangsom

Het is mogelijk dat de overtreder onbewust de verplichting niet naleeft. Er is dan geen sprake van opzettelijk handelen. Bijvoorbeeld wanneer de overtreder nog niet in bezit is van alle correcte gegevens, maar deze wel kan verkrijgen. In dat geval kan een last onder dwangsom worden overwogen om naleving te bewerkstelligen.

Bestuurlijke boete en ambtshalve vaststelling

De bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijke punitieve sanctie. De overtreder wordt door oplegging van een bestuurlijke boete direct geconfronteerd met zijn gedraging waarvan een preventieve werking uit zal gaan. Voor het bepalen van een geschikt en effectief handhavingssysteem zijn de criteria gevolgd zoals deze zijn omschreven in het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels van 26 april 2018.²⁹

Overtredingen vanwege onjuiste rapportages worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete en het bestuur van de NEa kan gebruik maken van de ambtshalve vaststelling. Geen of een onjuiste rapportage kan er immers toe leiden dat de jaarverplichting niet correct wordt vastgesteld of een verwerker onterecht geen jaarverplichting opgelegd krijgt. Dit is niet te rechtvaardigen met het oog op het doel van dit wetsvoorstel.

Overtredingen vanwege onjuiste naleving van de duurzaamheidseisen worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete of een ambtshalve vaststelling. Overtredingen van de duurzaamheidseisen kunnen immers leiden tot een fictieve verwezenlijking van de doelstelling die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Ook bij dergelijke overtredingen is een directe confrontatie met het onrechtmatige gedrag en de sanctie nodig om snel en tot de noodzakelijke naleving te komen.

Strafrechtelijke handhaving via de Wet op de economische delicten (WED)

Wanneer sprake is van verzwarende omstandigheden, bij opzet of fraude kan ook strafrechtelijk worden gehandhaafd via de Wet op de economische delicten. Hier is voor gekozen, omdat het bestuur van de NEa adequaat moet kunnen optreden om het orderingsrecht effectief te kunnen handhaven. Fraude, zoals valsheid in geschrifte, wordt in beginsel altijd strafrechtelijk afgedaan. In het geval van strafrechtelijke handhaving zullen de handhavende instanties goed met elkaar overleggen, met name ter voorkoming van samenloop tussen het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke vervolging.

²⁹ Stcrt. 2018, 31269.

Hoogte van de boete

In dit wetsvoorstel is de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald aan de hand van het Rijksbrede kader: de Boetewijzer.³⁰ Bij het bepalen van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de van toepassing zijnde strafrechtelijke boetecategorie, daarbij wordt gekeken naar de aard van de overtreder, het behaalde profijt van de overtreding, de ernst van de overtreding, het effect van de op te leggen sanctie, recidive en de specifieke kenmerken van het beleidsterrein. De normadressanten zijn verwerkers van polymeren die meer dan een bij algemene maatregel van bestuur hoeveelheid polymeren verwerken. Dit zijn veelal midden- en kleinbedrijven (MKB), maar kunnen ook ondernemingen zijn met miljoenenbudgetten.

Er wordt niet gekozen voor een wettelijke verankering van een verhoging van het boetemaximum in verband met recidive. De verschillende vormen van toezicht, zowel privaat als publiek toezicht, de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten en de strafrechtelijke handhaving in uiterste geval geven al voldoende correctiemogelijkheden waardoor verwacht wordt dat recidive weinig voorkomt. Eventuele maatregelen met betrekking tot recidive kunnen in een beleidsregel worden uitgewerkt.

In geval MKB

De boete, bedoeld in het eerste lid, bedraagt ten hoogste € 450 000 per overtreding, of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven meer dan € 4 500 000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.

In geval grootbedrijf

Om voldoende rekening te houden met de financiële draagkracht binnen de doelgroep wordt voor de maximale boetehoogte aangesloten bij de strafrechtelijke boete van de zesde categorie. Op dit moment (in 2024) bedraagt deze €1.030.000 en wordt jaarlijks geïndexeerd.

7. Financiële gevolgen

De productiekosten voor verwerkers nemen toe met de invoering van deze verplichting. Ten eerste zijn er de meerkosten voor het toepassen van duurder recycleert en biogebaseerde polymeren. Hoe hoog die meerkosten zijn, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de prijzen van *virgin* fossiele polymeren en dus van de olieprijs. Ook zijn de meerkosten afhankelijk van de toename van de productiecapaciteit voor recycleert en biogebaseerde polymeren. Wanneer er voldoende en tijdige capaciteitsuitbreiding plaatsvindt, kan de meerprijs dalen. Bij tekorten kan de meerprijs toenemen. Naast voorgenoemde meerkosten ontstaan er ook meerkosten wanneer een verwerker onvoldoende circulaire polymeren heeft toegepast en CPE's zal moeten kopen. Tot slot nemen de productiekosten voor verwerkers toe. Enerzijds doordat ze aanpassingen in hun productieproces moeten doen, anderzijds door toegenomen administratiekosten, bijvoorbeeld door het aanpassen van software en kosten die gemaakt worden voor certificering.

Daartegenover staan stimulerende maatregelen uit het klimaatfonds. Het kabinet heeft in totaal € 267 miljoen gereserveerd. Die gelden zijn bestemd voor opschalen van recyclingcapaciteit (investeringsubsidies), financiële ondersteuning van verwerkers bij omschakeling en faciliteren van kennisoverdracht.

De uitvoeringskosten voor de overheid die voortvloeien uit de vormgeving en implementatie van deze maatregel zijn begroot op een budget van in totaal 13 miljoen

³⁰ Boetewijzer (2014).

euro tot en met 2030. Het gaat dan om kosten voor de beleidsadvies- en ontwikkeling, uitvoeringstaken bij de NEa, registerbouw en onderhoud. De kosten die verbonden zijn aan de registratie en handhaving van de meldplicht worden in overleg met de nog aan te wijzen nationale autoriteit (ILT ovb) begroot.

8. Evaluatie

De regelgeving wordt in 2029 geëvalueerd. Deze evaluatietermijn is nodig om de hoogte van de jaarverplichting na 2030 te kunnen bepalen.

9. Advies en consultatie

9.1 Internetconsultatie

PM

9.2 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR)

PM

9.3 Voorhangprocedure

PM

9.4 Voorpublicatie

PM

10. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van de bepalingen uit dit voorstel treden – samen met de bepaling uit de bijbehorende maatregel van bestuur en de ministeriële regeling – is beoogd op 1 januari 2027.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Artikel 9.9.1.1

De begripsbepalingen van 'polymeer' en 'verwerker van polymeren' behoeven een nadere toelichting. Het begrip polymeer is ontleend aan de REACH-verordening. Een polymeer is een stof die bestaat uit moleculen die worden gekenmerkt door de sequentie van een of meer soorten monomeereenheden. Die moleculen moeten over een reeks molecuulgewichten zijn verdeeld. Verschillen in molecuulgewicht zijn in de eerste plaats het gevolg van verschillen in het aantal monomeereenheden. Een polymeer voldoet aan de volgende criteria:

- meer dan 50 procent van het gewicht van die stof bestaat uit polymeermoleculen en
- de hoeveelheid polymeermoleculen met hetzelfde molecuulgewicht moet minder dan 50 procent van het gewicht van de stof zijn.

In de praktijk kunnen voor het verwerken van polymeren additieven of vulstoffen zijn toegevoegd. Omdat de verwerker van polymeren in deze titel als normadressaat wordt aangewezen, maakt de begripsbepaling van 'verwerker van polymeren' duidelijk dat deze verwerker voor zowel het verwerken van zuivere polymeren als voor polymeren waaraan additieven of vulstoffen zijn toegevoegd, onder de reikwijdte van deze paragraaf valt. In het algemene deel van de toelichting is verder aangegeven dat de verwerking van polymeren uit twee stappen bestaat. De definitiebepaling sluit aan bij de tweede verwerkingsstap.

Verder behoeft het begrip circulaire polymeren nadere toelichting. Een circulaire polymeer is een polymeer op basis van koolstofhoudende grondstoffen waarbij die grondstoffen het gebruik van extra fossiele koolstof uit de geosfeer vermijden of vervangen. Circulaire koolstof kan afkomstig zijn uit de biosfeer (biograndstoffen), de atmosfeer (CO₂) of de technosfeer (afval) – maar niet uit de geosfeer.

Artikel 9.9.1.2

Deze titel is in beginsel van toepassing op alle verwerkers van polymeren. In de begripsbepalingen is aangegeven dat een verwerker een onderneming is als bedoeld in artikel 5 van de Handelsregisterwet 2007. Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, gaat het om verwerkers van polymeren die direct of indirect deelproducten of eindproducten aan de Nederlandse markt leveren. Doordat hiervoor een forfaitaire norm wordt gehanteerd, wordt ervan uitgegaan dat alle verwerkers van polymeren die in Nederland zijn gevestigd direct of indirect deelproducten of eindproducten aan de Nederlandse markt leveren.

Verder blijkt uit de begripsbepalingen dat de verwerker niet alleen 'zuivere' polymeren als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de REACH-verordening hoeft te verwerken om onder de toepassing van deze titel te komen. De verwerker kan ook polymeren verwerken waaraan additieven of vulstoffen zijn toegevoegd.

Artikel 9.9.1.3

De meldplicht is van toepassing op alle verwerkers van polymeren voor alle polymeertypes en voor alle polymeersoorten die zij verwerken, ook al geldt voor een bepaald polymeertype, een bepaalde polymeersoort of een polymeertoepassing geen

jaarverplichting (zie artikel 9.9.2.1). Met deze bepaling wordt voor Onze Minister inzichtelijk welke verwerkers er zijn en hoeveel polymeren zij verwerken. Onze minister heeft de informatie nodig om bij de verwerker aan te kunnen geven op welke polymeersoorten voor hem de jaarverplichting rust en voor het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) om te controleren of de gegevens die wordt aangeleverd voor het register kloppen en aangevuld moeten worden (artikel 9.9.2.4). Ook kan de Onze Minister aan de hand van de informatie bepalen of de jaarverplichting in de toekomst ook van toepassing moet zijn op andere polymeertypes of polymeersoorten, die eerder nog waren uitgesloten (zie artikel 9.9.2.1, derde lid, onder b). Voor deze doeleinden kan bij of krachtens amvb worden bepaald welke informatie de verwerker moet aanleveren, zoals informatie over de polymeertypen, polymeersoorten en polymeertoepassingen. Ook over het moment van aanleveren van informatie en de wijze waarop de informatie wordt aangeleverd kunnen bij of krachtens amvb regels worden gesteld.

Omdat het gaat om het verwerken van persoonsgegevens in het register, bedoeld in artikel 9.9.1.4, dienen bij deze nadere uitwerking privacyaspecten te worden meegenomen.

Artikel 9.9.1.4

In artikel 9.9.1.4 wordt het meldregister van verwerkers van polymeren geregeld dat door Onze Minister wordt bijgehouden. In dit meldregister worden de gegevens verwerkt die door de verwerker op grond van artikel 9.9.1.3 zijn geleverd. Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven, moeten deze gegevens nog nader worden gespecificeerd. Ook is in het algemene deel van toelichting aangegeven om welke gegevens het kan gaan. De specificatie van de gegevens moet in elk geval aansluiten bij het doel van het meldregister, namelijk de handhaving van de jaarverplichting van verwerkers.

Omdat de gegevens van de verwerker in sommige gevallen tot de persoon te herleiden zijn, is sprake van het verwerken van persoonsgegevens. In het derde lid is een grondslag opgenomen om bij of krachtens amvb regels te stellen aan het verwerken van persoonsgegevens op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming. Het gaat dan in het bijzonder om het verstrekken, bewaren en verwijderen van gegevens. Bij amvb kan bijvoorbeeld de verstrekking van gegevens aan het bestuur van het NEa worden geregeld. Zo verkrijgt de NEa de correcte informatie voor het toezicht op de jaarverplichting van de verwerker. Ook kunnen gegevens worden geleverd voor andere doeleinden, zoals aan Onze Minister in verband met beleidsvorming. Ook de verwerker zelf zal te allen tijde toegang moeten hebben tot zijn eigen gegevens die in het register zijn opgenomen. Tot slot moeten gegevens worden verwijderd indien de verwerker niet langer bestaat of een fusie aangaat met een andere ondernemer. Op grond van het derde lid, onder b, kunnen regels worden gesteld over het verwijderen van deze gegevens. Tot slot is in het vierde lid de Onze Minister aangewezen als verantwoordelijke voor het beheer van het register.

Artikel 9.9.2.1

Met deze bepaling wordt de jaarverplichting vastgelegd waaraan de verwerker van polymeren zich aan dient te houden. Omdat de maatregel bedoeld is voor de deelproducten of eindproducten die geleverd zijn aan de Nederlandse markt, wordt bij het vaststellen van de jaarverplichting uitgegaan van een forfaitaire norm waarbij de

helpt van de deelproducten of eindproducten bestemd is voor de Nederlandse markt. De keuze voor deze forfaitaire norm is toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

In een amvb wordt een percentage vastgesteld van het totaalgewicht van polymeren die door de verwerker in de geleverde deelproducten of eindproducten zijn verwerkt. Verder kunnen voor de toepassing van de jaarverplichting bij amvb polymeertypen worden aangewezen en polymeersoorten en polymeertoepassingen worden uitgesloten. Bij het opstellen van de amvb wordt nagegaan voor welke polymeertypen, polymeersoorten en polymeertoepassingen het invoeren van een jaarverplichting haalbaar is. De lijst van polymeertypen, polymeersoorten en polymeertoepassingen kan in de loop van de tijd verder worden uitgebreid.

Tot slot kunnen op grond van het vierde lid bij amvb eisen worden gesteld aan de verwerkers van polymeren. In het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat de jaarverplichting van toepassing is op de verwerker van polymeren. Het kan bij bepaalde polymeertoepassingen voorkomen dat de verwerker van polymeren vanwege de definitiebepaling tevens als compounder wordt aangemerkt. De verwerker van polymeren kan immers ook polymeren verwerken waaraan additieven of vulstoffen zijn toegevoegd. Door regels te stellen aan de verwerker van polymeren kan worden aangegeven op welke verwerkers de jaarverplichting in een specifiek geval van toepassing is.

Verder kan op grond van het vierde lid een ondergrens worden gesteld aan de hoeveelheid polymeren die de verwerker ten minste moet verwerken om onder de jaarverplichting te vallen. Deze ondergrens kan zowel voor de totale hoeveelheid polymeren worden gesteld als voor een polymeertype. Verwerkers die onder deze bij amvb gestelde grens komen, zijn uitgesloten van de jaarverplichting. Hoewel de ondergrens voor een bepaald kalenderjaar bekend wordt gemaakt, kan aan het einde van dat kalenderjaar blijken dat een verwerker van polymeren boven die ondergrens uitkomt. Onze Minister zal op grond van artikel 9.9.1.4 hierover gegevens van de verwerker van polymeren ontvangen. Op het moment dat de verwerker boven de gestelde ondergrens uitkomt zal Onze Minister hierover gegevens doorsturen naar de NEa. De NEa zal de verwerker dan attenderen op het gegeven dat de jaarverplichting op hem van toepassing is en dat deze verwerker over een rekening met jaarverplichtingfaciliteit bij de NEa moet beschikken.

Artikel 9.9.2.2

De verwerker van polymeren kan maar op één manier voldoen aan de jaarverplichting. Dat is door op 1 juni op zijn rekening in het register voldoende circulaire polymeer eenheden (CPE's) te hebben, die vervolgens door het bestuur van de NEa worden afgeschreven (artikel 9.9.2.5). Alle verwerkers van polymeren op wie de jaarverplichting, bedoeld in artikel 9.9.2.1, van toepassing is vragen aan de NEa om in het register op hun naam een rekening te openen. Daarom is de verwerker verplicht een rekening met jaarverplichtingfaciliteit te hebben in het register. Daarop houden zij per kalenderjaar hun CPE's bij.

Als in enig kalenderjaar later de verwerker weer onder de gestelde ondergrens van de op grond van artikel 9.9.2.1, vierde lid, vastgestelde hoeveelheid polymeren komt, blijft de rekening met jaarverplichtingfaciliteit bestaan.

Artikel 9.9.2.3

De jaarverplichting is een percentage van het totaalgewicht van polymeren die door hem in de geleverde deelproducten of eindproducten zijn verwerkt. Om de jaarverplichting te kunnen berekenen moet die hoeveelheid bekend zijn. Daarom is de verwerker van polymeren verplicht om die hoeveelheid op zijn rekening met jaarverplichtingfaciliteit in het register in te voeren. Welke gegevens de verwerker precies moet invoeren, wordt bij of krachtens amvb geregeld. Deze gegevens zijn onder andere afhankelijk van de polymeertypen, polymeersoorten en polymeertoepassingen die onder de jaarverplichting vallen. Overigens kunnen bij amvb regels worden gesteld aan de wijze waarop de gegevens worden aangeleverd. Hoewel de verwerker van polymeren verantwoordelijk is voor het invoeren van de gegevens, kan bij amvb worden geregeld dat de relevante gegevens die de verwerker heeft geleverd voor het meldregister op grond van artikel 9.9.1.4 automatisch worden geleverd aan de NEa voor opname op de rekening van de verwerker.

In het derde lid is een herstelmogelijkheid geregeld voor het geval dat de verwerker van polymeren onjuiste gegevens op zijn rekening in het register heeft ingevoerd. In het vierde lid is geregeld dat de gegevens die de verwerker op grond van het eerste tot en met het derde lid heeft ingevoerd in het register door de verwerker vijf jaar moet worden bewaard. Dat is van belang voor het onderzoek dat de NEa en het Openbaar Ministerie naar de juistheid van deze gegevens moeten kunnen doen.

Artikel 9.9.2.4

Wanneer een verwerker het aantal kilogram van zijn levering van tot deelproducten of eindproducten verwerkte polymeren niet invoert op zijn rekening, kan de jaarverplichting voor die leverancier niet worden vastgesteld. Ook kan het voorkomen dat verwerkers van polymeren een te lage hoeveelheid invoeren op hun rekening. Om te voorkomen dat een verwerker op deze wijze onder de verplichting uit komt, geeft dit artikel het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve die hoeveelheid vast te stellen. De invoer kan ook in het voordeel van de verwerker van polymeren worden gewijzigd als blijkt dat de invoer te hoog was. Het bestuur zal zich daarvoor in beginsel baseren op de gegevens die bij Onze Minister op grond van artikel 9.9.1.4 bekend zijn. De nadere specificatie van gegevens die door de verwerker van polymeren worden gemeld, en vervolgen worden geregistreerd en verstrekt, worden op grond van de artikelen 9.9.1.3 en 9.9.1.4 bij amvb geregeld. Om die reden wordt ook het verwerken van deze gegevens bij ambtshalve vaststelling door de NEa, bij amvb geregeld. Omdat de jaarverplichting is gekoppeld aan de geleverde deelproducten of eindproducten, volgt het aantal te verantwoorden CPE's uit die ambtshalve vastgestelde hoeveelheid. Daarop is dan artikel 9.9.2.5, eerste lid, van toepassing.

Artikel 9.9.2.5

Op 1 juni schrijft het bestuur van de NEa het aantal CPE's af dat een verwerker van polymeren verschuldigd is over het voorafgaande kalenderjaar. Om dat te kunnen doen is een voldoende saldo vereist. De verwerkers van polymeren hebben dus tot 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarvoor de jaarverplichting geldt, de tijd om voldoende CPE's te verwerven.

Het achteraf op grond van artikel 9.9.2.4, tweede lid, ambtshalve vaststellen van een gewijzigde hoeveelheid polymeren kan tot gevolg hebben dat de vaststelling hoger of lager is dan het saldo van CPE's. Voor die gevallen geven het tweede en derde lid het bestuur van de NEa de bevoegdheid om het verschil alsnog af of bij te schrijven. Als vervolgens een tekort op de rekening ontstaat, moet dit tekort worden aangevuld. De

rekeninghouder krijgt daarvoor drie maanden de tijd. Een gevolg van een tekort is dat er geen CPE's kunnen worden overgedragen door de rekeninghouder met het tekort (zie artikel 9.9.3.4 van de Wet milieubeheer).

Artikel 9.9.3.1

Deze bepaling regelt dat er circulaire polymeereenheden in het register circulaire polymeereenheden worden opgenomen. Op grond van het tweede lid wordt bij amvb de waarde van deze verhandelbare eenheid bepaald. Het gaat dan om het vaststellen van een hoeveelheid voor de productie van deelproducten of eindproducten geleverde circulaire polymeren. Deze hoeveelheid vertegenwoordigt dan de waarde van één circulaire polymeereenheid. Differentiatie in circulaire polymeren is daarbij mogelijk door in deze amvb onderscheid te maken in categorieën recycklaat of biogebaseerde polymeren die op grond van paragraaf 9.9.4 in het register kunnen worden ingeboekt.

Artikel 9.9.3.2

CPE's bestaan slechts om verwerkers van polymeren in staat te stellen aan hun jaarverplichting te voldoen. Gelet op dit doel en om redenen van beheersbaarheid en frauderisico's bestaan CPE's slechts in een besloten markt. Die beslotenheid volgt uit de bepaling dat CPE's slechts gehouden kunnen worden in het register circulaire polymeereenheden. Dit maakt het mogelijk voor de NEa om zicht te houden op de CPE's waarmee het risico op malversaties wordt verkleind.

Artikel 9.9.3.3

CPE's bestaan slechts in een besloten markt en kunnen slechts gehouden worden in het register circulaire polymeereenheden. Uitvloeisel daarvan is dat die CPE's slechts kunnen worden overgedragen binnen dat register. Dit komt tot uitdrukking in de bepaling dat CPE's slechts kunnen worden overgedragen tussen ondernemingen die een rekening hebben in het register circulaire polymeereenheden.

Artikel 9.9.3.4

Voor zover het betreft het overdragen (dus verkopen) van CPE's geldt dat een tekort op de rekening niet is toegestaan. Een rekeninghouder kan dus nooit meer CPE's overdragen (verkopen) dan hij op zijn rekening in het register heeft staan. Dat betekent ook dat als er een tekort is ontstaan als gevolg van het door het bestuur van de NEa afschrijven van CPE's, hetzij om aan de jaarverplichting te voldoen (zie artikel 9.9.2.5, tweede lid) hetzij als gevolg van foutieve inboeking (zie artikel 9.9.4.12, eerste lid) er geen CPE's kunnen worden overgedragen aan een andere rekeninghouder voordat het tekort is "aangezuiverd". Als een rekeninghouder een tekort heeft op zijn rekening kan hij uiteraard wel CPE's ontvangen (kopen) om daarmee zijn tekort aan te vullen. Hij kan echter pas weer CPE's overdragen (verkopen) als zijn saldo voldoende positief is.

Artikel 9.9.3.5

De overdracht, dat wil zeggen de "verkoop", van CPE's gebeurt door de zogenoemde levering. In dit artikel is bepaald hoe die levering plaatsvindt. De bepaling dat overgang anders dan overdracht, waarvoor levering door overschrijving op de rekening van de verkrijgende partij vereist is, pas tegen derden werkt nadat die overgang is geregistreerd, draagt bij aan het actueel houden van het register. De verkrijgende partij

kan immers pas rechten doen gelden op de CPE's als in het register die CPE's op zijn rekening zijn bijgeschreven.

Artikel 9.9.3.6

Dit artikel geeft de partij die door bijschrijving op zijn rekening in het register een of meer CPE's heeft verkregen zekerheid. Het gaat dan om de zekerheid dat die CPE's nu van hem zijn. Omdat de aan de levering ten grondslag liggende overeenkomst geen onderdeel is van het register circulaire polymeereenheden en het bestuur van de NEa daar geen zicht op kan hebben, is het niet wenselijk dat omstandigheden buiten het register gevolgen kunnen hebben voor het aantal CPE's dat op een rekening in het register circulaire polymeereenheden staat. Deze bepaling voorziet daarin.

Artikel 9.9.3.7

CPE's bestaan slechts binnen het register circulaire polymeereenheden, hebben naar hun aard een tijdelijk karakter, zijn dus nauwelijks geschikt als verhaalsobject en zullen in het algemeen slechts een beperkt deel van het vermogen van de onderneming op wier rekening ze staan, uitmaken. De mogelijkheid van het vestigen van een pandrecht op een CPE is daarom niet wenselijk. Daar komt bij dat indien het mogelijk zou zijn om een pandrecht te vestigen op een CPE dat zou moeten gebeuren door inschrijving van dat pandrecht in het register circulaire polymeereenheden (artikel 98 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Het register circulaire polymeereenheden is echter niet in staat om weer te geven dat op een CPE een recht van pand is gevestigd. Het voorgaande is tevens reden om het vestigen van vruchtgebruik en het leggen van beslag uit te sluiten.

Artikel 9.9.4.1

Dit artikel vormt de basis voor het ontstaan van CPE's. Circulaire polymeren die voldoen aan de eisen die op grond van artikel 9.9.4.2 gesteld zijn, kunnen worden ingeboekt in het register circulaire polymeereenheden. Die inboeking leidt tot de uitgifte van CPE's door het bestuur van de emissieautoriteit. Omdat het inboeken een voorwaarde is voor het omzetten in CPE's kunnen derhalve alleen circulaire polymeren worden omgezet in CPE's.

Artikel 9.9.4.2

Op grond van dit artikel kunnen bij amvb verschillende categorieën circulaire polymeren worden aangewezen die kunnen worden ingeboekt in het register. Het gaat dan om categorieën recycalaat of biogebaseerde polymeren. Op grond van het tweede lid worden voor inboeking in het register eisen gesteld aan de aangewezen soort of soorten circulaire polymeren. Bij of krachtens deze amvb kunnen bijvoorbeeld eisen voor certificatie worden gesteld, in combinatie met hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer.

Artikel 9.9.4.3

Bij of krachtens amvb zal worden bepaald op welke wijze de inboeker kan aantonen dat de ingeboekte hoeveelheid voldoet aan de voor de circulaire polymeren gestelde eisen. Verder zal bij of krachtens amvb worden vastgelegd welke gegevens de inboeker moet vermelden bij de inboeking. Hierbij valt te denken aan de categorie circulaire polymeren of de herkomst van de grondstof ervan. Het niet vermelden van de bedoelde gegevens leidt tot het niet kunnen inboeken van de bewuste hoeveelheid circulaire polymeren.

Artikel 9.9.4.4

Het eerste lid bepaalt dat CPE's in het register worden bijgeschreven bij een inboeking van een bij of krachtens amvb geleverde hoeveelheid kilogram circulaire polymeren. Omdat de maatregel bedoeld is voor de deelproducten of eindproducten die geleverd zijn aan de Nederlandse markt, wordt net als bij het vastleggen van de jaarverplichting, bedoeld in artikel 9.9.2.1, uitgegaan van een forfaitaire norm waarbij de helft van de deelproducten of eindproducten bestemd is voor de Nederlandse markt. Het tweede lid regelt dat bij het uitwerken van de amvb deze forfaitaire norm in acht moet worden genomen. Verder kan op grond van het vierde lid bij of krachtens deze amvb ook een vermenigvuldigingsfactor worden toegekend aan de hoeveelheid circulaire polymeren om daarmee de afname van een bepaalde categorie circulaire polymeren te stimuleren of juist af te remmen.

Artikel 9.9.4.5

De NEa publiceert periodiek (beoogd wordt ieder kwartaal) de aantallen in de voorafgaande periode uitgegeven CPE's. Hiermee wordt voor alle marktpartijen de omvang van de markt van CPE's inzichtelijk.

Artikel 9.9.4.6

Tussen 1 januari en 1 juni geeft het bestuur van de NEa niet direct CPE's uit voor in die periode ingeboekte hoeveelheden circulaire polymeren. Voor in het voorafgaande kalenderjaar geleverde hoeveelheden die tussen 1 januari en 1 maart worden ingeboekt, worden wel direct CPE's uitgegeven. De reden hiervoor is dat de verwerkers van polymeren tot 1 maart de tijd hebben om aan de jaarverplichting over het voorafgaande jaar te voldoen. Aan die jaarverplichting moet worden voldaan door over voldoende CPE's te beschikken. Als tot 1 juni CPE's in het register komen die in het lopende jaar zijn uitgegeven, kan niet worden voorkomen dat de jaarverplichting uit het voorafgaande jaar met die CPE's wordt ingevuld. Dit lenen uit een volgend jaar is niet gewenst.

Artikel 9.9.4.7

Ingeboekte circulaire polymeren mogen niet aan een andere leverancier worden geleverd om opnieuw te worden ingeboekt in het register. Omdat de fysieke stroom van circulaire polymeren niet gevolgd wordt, kan dit wel betekenen dat circulaire polymeren worden doorgeleverd, maar dan ontdaan van de duurzaamheidskenmerken.

Artikel 9.9.4.8

Dit artikel regelt dat het bestuur van de emissieautoriteit niet gehouden is om CPE's bij te schrijven als het over informatie beschikt dat een ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren niet aan de daaraan gestelde eisen voldoet. Bij twijfel kan de uitgifte worden opgeschort om de inboeker de gelegenheid te geven die twijfel weg te nemen. Als zeker is dat de ingeboekte hoeveelheid niet voldoet, wordt de bijschrijving van de CPE's geweigerd. Dat is te verkiezen boven het achteraf nog moeten corrigeren op basis van artikel 9.9.4.10 van de Wet milieubeheer.

Artikel 9.9.4.9

eerste lid

De verklaring van de verificateur moet voor 1 juni van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar waarin de circulaire polymeren zijn geleverd worden overgelegd aan het bestuur van de NEa. De inboeker hoeft niet tot 1 juni te wachten, hij mag ook direct na inboeking een verklaring van een verificateur overleggen. De inboeker kan er voor kiezen om voor iedere hoeveelheid een verklaring te laten opstellen of aan het eind van het jaar een verklaring op te laten stellen die alle door hem in een kalenderjaar ingeboekte circulaire polymeren dekt.

tweede lid

Indien een deel van de ingeboekte circulaire polymeren voldoen aan de eisen en een deel niet, kan de verificateur er voor kiezen om voor het deel dat wel voldoet een verklaring af te geven. De verificateur mag geen verklaring afgeven voor ingeboekte circulaire polymeren die niet aan de eisen voldoen. Bij overtreding van deze norm kan het bestuur van de NEa de verificateur een bestuurlijke boete opleggen (artikel 18.16s, eerste lid, van de Wet Milieubeheer).

derde lid

De bewaartermijn van vijf jaar hangt samen met de bevoegdheid voor het bestuur van de NEa om tot vijf jaar na dato het aantal uitgegeven CPE's bij te stellen als blijkt dat de ingevoerde jaaruitslag of het aantal uitgegeven CPE's onjuist was.

vierde lid

De bij of krachtens amvb te stellen eisen betreffen bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en eventuele accreditatie van de verificateur en het normenkader waaraan de verificateur moet toetsen bij de verificatie.

Artikel 9.9.4.10

eerste lid

Dit artikel biedt het bestuur van de NEa de bevoegdheid om ambtshalve inboeking in het register vast te stellen. Dit kan aan de orde zijn indien uit toezicht of uit de verificatie blijkt dat er onjuiste gegevens zijn opgegeven bij de inboeking.

Het kunnen aanpassen van inboeking of de kenmerken daarvan maakt het mogelijk om eventueel ten onrechte uitgegeven aantallen CPE's af te nemen en draagt bij aan de juistheid van de rapportages die op basis van het register gedaan worden.

tweede lid

Het gevolg van ambtshalve vaststelling van een hoeveelheid circulaire polymeren of de kenmerken daarvan kan zijn dat de inboeker recht heeft op minder CPE's dan het aantal direct na de inboeking reeds uitgegeven CPE's. Voor die gevallen bepaalt dit lid dat het aantal teveel uitgegeven CPE's wordt afgeboekt van de rekening van de inboeker.

Uiteindelijk leidt dat er toe dat het aantal CPE's dat in het register bestaat overeenkomt met hoeveelheid volgens de regels ingeboekte circulaire polymeren. Een tekort op de rekening moet worden aangevuld. De rekeninghouder krijgt daarvoor de tijd tot 1 juni volgend op het kalenderjaar waarin het tekort is ontstaan. Een gevolg van een tekort is

dat er geen CBE's kunnen worden overgedragen door de rekeninghouder met het tekort (zie artikel 9.9.3.4).

derde lid

De ambtshalve vaststelling kan ook tot gevolg hebben dat de ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren lager was dan de door de inboeker geleverde hoeveelheid circulaire polymeren. Dit lid bepaalt dat het bestuur van de NEa de ingeboekte hoeveelheid circulaire polymeren met de geleverde hoeveelheid in overeenstemming kan brengen. Bij het bijschrijven van het aantal per soort te weinig ontvangen CPE's op de rekening van de inboeker in het register, houdt het bestuur van de emissieautoriteit rekening met de geldende spaarregels.

vierde lid

Bij de regels over de toepassing van het eerste lid valt te denken aan de soort informatie op basis waarvan het bestuur van de NEa kan besluiten om het inboekingen van circulaire polymeereenheden ambtshalve vast te stellen.

Artikel 9.9.4.11

Dit artikel komt overeen met het huidige artikel 12.33 van de Wet milieubeheer. De NEa maakt jaarlijks een overzicht openbaar van de ingeboekte circulaire polymeren. In dit overzicht worden de totale hoeveelheid, de aard en de herkomst van de ingeboekte circulaire polymeren vermeld.

Artikel 9.9.5.1

Het register circulaire polymeereenheden is het kerninstrument voor de verplichting voor verwerkers van polymeren. Het register faciliteert de naleving van die verplichting en de overdracht tussen ondernemingen van de voor die naleving benodigde CPE's. Het register is gemodelleerd naar het systeem van handel in hernieuwbare brandstofeenheden in titel 9.7 van de Wet milieubeheer en emissierechten zoals vastgelegd in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. De NEa is belast met de uitvoering van en het toezicht op dat systeem en heeft daar ervaring en kennis in opgedaan. Om die reden is gekozen voor het opdragen van het beheer van het register hernieuwbare polymeren aan de NEa.

Artikel 9.9.5.2

De bij ministeriële regeling te stellen regels over werking, organisatie, beschikbaarheid en beveiliging van het register betreffen onder andere de tijden waarop het register beschikbaar is en de voorwaarden waaronder rekeninghouders toegang krijgen tot hun rekening. De bevoegdheid om voorwaarden voor het gebruik van het register vast te stellen betreft de zogenoemde gebruiksvoorwaarden. Deze zien onder andere op de aansprakelijkheid voor fouten in de registratie.

Artikel 9.9.5.3

eerste en tweede lid

De rekeningen in het register circulaire polymeereenheden kennen drie mogelijke faciliteiten: inboeken, jaarverplichting en overboeken. Welke faciliteit een

rekeninghouder op zijn rekening krijgt is afhankelijk van zijn rol. Dat is neergelegd in de verschillende artikelleden.

derde lid

De beperking tot een rekening per onderneming is ingegeven door de begrenzing van de spaarmogelijkheid (zie artikel 9.9.5.6 van de Wet milieubeheer). Het hebben van meer rekeningen maakt het voor een onderneming mogelijk om die spaarbeperkingen te omzeilen. De tweede volzin houdt in dat een onderneming die zowel inboeker als verwerker van polymeren is een rekening krijgt met de daarbij behorende faciliteiten, dus een inboekfaciliteit, een jaarverplichtingfaciliteit en een overboekfaciliteit.

Vierde lid

De bij ministeriële regeling te stellen regels over het openen, bijhouden en beheren van de rekening hebben onder andere betrekking op de bij het openen te verstrekken gegevens, de toegang door medewerkers van de onderneming tot de rekening en eventuele verplichtingen met betrekking tot omgang met de inlogcodes en dergelijke.

Artikel 9.9.5.4

Dit artikel maakt dat het bestuur van de NEa niet te allen tijde gehouden is om een rekening te openen of in stand te houden.

-onderdeel a: Het bestuur van de NEa hoeft niet op het verzoek om een rekening te openen in te gaan als de verzoeker niet ten minste één van de in artikel 9.9.5.3 genoemde hoedanigheden (verwerker van polymeren, inboeker of handelaar) bezit.

-onderdeel b: Indien het bestuur vermoedt dat er frauduleuze handelingen worden verricht met een rekening moet het mogelijk zijn om die rekening of een faciliteit van die rekening (tijdelijk) te blokkeren in afwachting van de uitkomsten van onderzoek.

-onderdeel c: De uitkomst van het onderzoek naar frauduleuze handelingen kan zijn dat de rekening wordt opgeheven. Ook indien de rekeninghouder de hoedanigheid voor het hebben van een rekening heeft verloren, kan het bestuur van de NEa de rekening opheffen.

Bij amvb worden nadere regels gegeven omtrent het weigeren een rekening te openen en het blokkeren en opheffen van rekeningen. In ieder geval zal worden bepaald dat een rekening alleen kan worden opgeheven als er geen verplichtingen meer aan die rekening gekoppeld zijn; de jaarverplichting(en) moeten zijn voldaan, inclusief eventuele verhogingen met betrekking tot voorgaande jaren.

Artikel 9.9.5.5

Deze bepaling voorziet in de bevoegdheid om de kosten voor het elektronische register circulaire polymeren door te berekenen aan de gebruikers. De door de gebruikers te betalen heffing zal niet meer zijn dan het bedrag dat nodig is om de kosten van het register te dekken.

Artikel 9.9.5.6

CPE's kunnen worden gespaard. Voor de verwerker van polymeren geldt dat hij een deel van het aantal CPE's dat na het voldoen aan de jaarverplichting op zijn rekening staat kan sparen. Voor de inboeker geldt dat ze een deel van het aantal CPE's kunnen sparen

dat op 1 juni op hun rekening staat. Voor het aantal te sparen CPE's wordt bij amvb een limiet gesteld. Die limiet zal nog worden bepaald en zal mogelijk verschillend zijn voor de verschillende categorieën rekeninghouders.

Artikelen 9.9.6.1

Dit wetvoorstel voorziet in de bevoegdheid van de NEa om toezicht op alle schakels in de keten van duurzaamheid in Nederland te houden, met een bijzondere aandacht voor de schakel van de verwerker van circulaire polymeren. Bij deze schakel in de keten kan de NEa controleren wat de aard en de hoeveelheid ontvangen grondstof voor de circulaire polymeren was, en wat de verwerkte hoeveelheid circulaire polymeren per verwerker was in de polymeertoepassingen die onder de jaarverplichting vallen.

Artikel I, onderdelen B en C, artikel II

In deze bepalingen wordt de handhaving geregeld in hoofdstuk 18 van de Wm en in de Wet economische delicten. Deze bepalingen zijn toegelicht in paragraaf 6.3 van het algemene deel van de toelichting.

Artikel III

Zoals in het algemene deel van de toelichting is aangegeven wordt de wet twee jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Deze bepaling voorziet daarin.