

Hoofdlijnenverslag van de internetconsultatie Wijziging van de Wet milieubeheer voor een circulaire plastic norm

(Internetconsultatie van 19 april tot en met 31 mei 2024)

Het hoofdlijnenverslag is een samenvatting van de ingediende reacties. Het doel van het hoofdlijnenverslag is het informeren van de indieners (en andere geïnteresseerden) via een volledige, feitelijke weerspiegeling van de ingediende reacties. De reacties zijn gesorteerd op (hoofd)thema's. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat reageert op een later moment inhoudelijk. Bij de inhoudelijke reactie vanuit het ministerie wordt aangegeven hoe vaak iets genoemd is, en wat er met de reacties is gedaan bij de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel. Deze reactietermijn is afhankelijk van de voortgang van het te volgen wetstraject. Voor een wet duurt de reactietermijn gemiddeld anderhalf jaar.

Algemene informatie over de internetconsultatie

In het kort

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat bereidt een wijziging voor van de Wet milieubeheer. Vanaf 2027 worden verwerkers van polymeren verplicht om een minimumpercentage fossiele grondstoffen te vervangen door recyclelaaf of biogebaseerde polymeren. Polymeren zijn chemische bouwstenen die worden gebruikt bij de productie van deel- of eindproducten, zoals plastic, rubber, verf, textiel en lijm. De wetgeving wordt stapsgewijs ingevoerd, waarbij in 2027 de verplichting enkel geldt voor de toepassing van polymeren in plastic. Op termijn kan dit ook gaan gelden voor polymeren die worden verwerkt in andere toepassingen. Enkele onderdelen van de wetswijziging zoals bijvoorbeeld de hoogte en reikwijdte van de verplichting, worden nog verder uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur die in het tweede kwartaal van 2025 ter consultatie zal worden gepubliceerd.

Voor wie is deze wet belangrijk?

- Verwerkers van polymeren;
- Afvalverwerkers en recyclers;
- Polymeerproducenten;
- Merkeigenaren;
- Burgers.

Wat is het doel van de wet?

- Stap voor stap het gebruik van fossiele grondstoffen zoals olie en aardgas verminderen.
- Komen tot een meer circulaire economie door recycling en het gebruik van biogebaseerde grondstoffen aan te moedigen.
- Verminderen van CO₂-uitstoot door fossiele (virgin) grondstoffen te vervangen door recyclelaaf en biogebaseerde grondstoffen.
- Bijdragen aan een toekomstbestendige afval- en recyclingsector door de transitie naar circulair plastic te versnellen.

Reacties op de internetconsultatie

1. Indieneren

Van 19 april tot en met 31 mei 2024 kon worden gereageerd op het voorstel voor de wetswijziging en de memorie van toelichting. Er zijn in totaal 103 reacties ingediend, hiervan zijn er 85 openbaar.

De indieners kunnen grofweg ingedeeld worden in de volgende categorieën:

- Verwerkers (ca 21% van de reacties);
- Producenten (ca 12% van de reacties);
- Milieuorganisaties (ca 2% van de reacties);

- Afvalverwerkers / Recyclers (ca 8% van de reacties);
- Sectorvertegenwoordigers (ca 17% van de reacties);
- Overige organisaties (ca 20% van de reacties);
- Burgers (ca 20% van de reacties).

2. Algemeen beeld van de reacties

In onderstaand overzicht is een algemeen beeld geschetst van de reacties. De kern van de reacties loopt zeer uiteen. Hieronder volgt een beknopt overzicht van de kern van de reacties per categorie indieners.

Verwerkers

In totaal hebben 21 verwerkers gereageerd op het wetsvoorstel. Van de groep verwerkers ondersteunt één indiener het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. Veertien verwerkers steunen het wetsvoorstel niet. De overige reacties van verwerkers vragen om verduidelijking of doen suggesties voor verbetering van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

Producenten

In totaal hebben twaalf producenten van polymeren een reactie ingediend. Zeven producenten ondersteunen het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. Eén enkele producent steunt het wetsvoorstel niet. De overige reacties van producenten doen suggesties voor verbetering van het wetsvoorstel of vragen om verduidelijking.

Milieuorganisaties

Er hebben twee milieuorganisaties gereageerd op het wetsvoorstel. Beide organisaties geven aan de ambities en doelstellingen van het wetsvoorstel te ondersteunen en doen suggesties voor verbetering van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

Afvalverwerkers / Recyclers

Er zijn acht reacties binnen gekomen vanuit de categorie afvalverwerkers / recyclers. Drie indieners uit deze categorie ondersteunen het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. Eén enkele indiener ondersteunt het wetsvoorstel niet. De overige indieners doen suggesties voor verbetering van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

Sectorvertegenwoordigers

Er hebben zeventien sectorvertegenwoordigers gereageerd op het wetsvoorstel. Dit betreft vertegenwoordigers van verschillende sectoren variërend van de rubber- en kunststofindustrie, de chemische industrie, afvalbedrijven, levensmiddelenindustrie tot medische hulpmiddelen. Hiervan ondersteunen elf het wetsvoorstel niet zoals het er nu ligt. De overige vertegenwoordigers hebben suggesties gedaan voor verbetering van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

Overige organisaties

Er zijn 22 reacties binnengekomen van de groep overige organisaties. Denk hierbij aan: maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, adviesbureaus en decentrale overheden. Elf indieners ondersteunen het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. Eén enkele indiener ondersteunt het wetsvoorstel niet. De overige reacties doen suggesties voor verbetering of verduidelijking van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

Burgers

Er hebben 21 burgers gereageerd op het wetsvoorstel. Van deze groep ondersteunen negen het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. Zes ondersteunen het wetsvoorstel niet. De overige vijf indieners doen suggesties voor verbetering of verduidelijking van bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel.

3. Reacties op hoofdlijnen per thema

Inhoud van de reacties op hoofdlijnen

De ingediende reacties zijn te verdelen in verschillende hoofdthema's, met elk hun eigen subthema's:

1. Doel van het wetsvoorstel
2. Doelgroep van het wetsvoorstel
3. Reikwijdte
4. De systematiek om te voldoen aan de norm
5. Handelssysteem
6. Verhouding met EU-wetgeving
7. Beschikbaarheid en prijs van recyclelaat
8. Verhouding norm met plastic-, afval- en recyclingsector

3.1 Doel van het wetsvoorstel

Deze categorie bevat reacties met betrekking tot de doelen van het wetsvoorstel. Deze zijn te onderscheiden in soorten reacties:

- i. De circulaire plastic norm draagt bij aan de benoemde doelen
Een aantal indieners heeft aangegeven dat de circulaire plastic norm het juiste instrument is om de benoemde doelen te bereiken. Een aantal indieners geeft aan dat het bijdraagt aan de klimaatdoelstellingen en een circulaire economie. Het wordt gezien als een aanmoediging om gerecycled plastic te gebruiken en biedt benodigde zekerheid om te investeren in productiecapaciteit en recyclelaat.
- ii. De circulaire plastic norm draagt niet bij aan de benoemde doelen
Een aantal indieners heeft aangegeven dat de Circulaire Plastic Norm in de huidige vorm niet bijdraagt aan het behalen van de benoemde doelen uit het wetsvoorstel. Zo zou het wetsvoorstel er aan bijdragen dat de verwerking van plastic producten in Nederland duurder wordt ten opzichte van andere Europese landen, met productieverliezen als gevolg. Een aantal indieners twijfelt of met dit wetsvoorstel de beoogde reductie van CO₂-emissies wel behaald wordt. Daarnaast is door meerdere indieners aangegeven dat de norm waarschijnlijk niet zal leiden tot een vermindering van productie en gebruik van virgin fossiele plastics¹ of minder verbranding van plastic afval.

3.2 Doelgroep van het wetsvoorstel

Er zijn meerdere reacties binnengekomen over de doelgroep van het wetsvoorstel. De reacties zijn te verdelen in de volgende subthema's:

- i. Nederlandse verwerkers
Er zijn meerdere reacties ingediend met betrekking tot de keuze om de jaarverplichting bij verwerkers neer te leggen. Een aantal indieners geeft aan dat de meeste verwerkers kleine bedrijven zijn, en niet groot genoeg om sturend te zijn in de transitie naar circulair plastic. Een aantal indieners is het eens met de keuze voor Nederlandse verwerkers; zij verwachten dat hierdoor het marktaandeel van duurzame alternatieven zal groeien, met schaalvoordelen waardoor deze economisch interessant worden.
- ii. Speelveld voor Nederlandse verwerkers
Meerdere indieners hebben zorgen over de gevolgen die de norm heeft voor het speelveld voor Nederlandse verwerkers ten opzichte van buitenlandse verwerkers. Het wetsvoorstel zou mogelijk kunnen leiden tot een afname van de vraag naar producten van Nederlandse verwerkers en verplaatsing van productie naar het buitenland.
- iii. Concurrentievoordeel voor Nederlandse verwerkers
Een aantal indieners ziet voordelen in een nationale norm, omdat Nederlandse bedrijven zo

¹ Virgin fossiele plastics: polymeren bestaande uit primaire fossiele grondstoffen

alvast kunnen investeren in productiecapaciteit van circulaire plastics. Een aantal indieners ziet dit echter anders. Zij twifelen of Nederlandse verwerkers wel daadwerkelijk voordeel zullen ervaren, en verwachten dat Nederlandse verwerkers tegen de tijd dat het voordeel zou moeten optreden de verwerkers al uit de markt geconcurrereerd zijn.

iv. Forfaitaire norm²

Een aantal indieners geeft aan dat de onderbouwing in het wetsvoorstel hiervoor beperkt is, en willen meer verduidelijking over de mogelijke gevolgen die de forfaitaire norm heeft voor de hoogte van de jaarverplichting en verwerkers die met name voor het buitenland produceren.

v. Alternatieve suggesties

Er is een aantal alternatieve suggesties ingediend, gericht op het verkleinen van het productieverlies en het risico op ongelijk speelveld voor Nederlandse verwerkers, namelijk:

- Door Nederlandse verwerkers te compenseren voor de kostenprijsstijging door middel van subsidies of compensatie;
- Door bij import van materiaal zonder recycalaat dezelfde meerprijs te vragen als via het CPE-handelssysteem gebeurd zou zijn.

3.3 Reikwijdte

Meerdere indieners hebben suggesties voor verbetering van het wetsvoorstel gedaan, met betrekking tot de keuzes die gemaakt zijn voor het bepalen van de reikwijdte van de norm. Enerzijds is verzocht om pre-consumer recycalaat te laten meetellen in de handelssystematiek.³ Anderzijds zijn er suggesties gedaan over aspecten van de reikwijdte die nader worden uitgewerkt in de AMvB.

i. Verzoek om pre-consumer recycalaat te laten mee tellen in de handelssystematiek

Een aantal indieners geeft aan dat *pre-consumer* recycalaat juist wel onder de reikwijdte van de norm zou moeten vallen, omdat hiermee nog meer CO₂-uitstoot voorkomen kan worden, en het een stroom materialen betreft die meer geschikt is voor technische toepassingen. Een indiener ondersteunt het uitsluiten van *pre-consumer* recycalaat, omdat hiermee wordt voorkomen productieafval onterecht als recycalaat kan worden aangemerkt.

ii. Suggesties voor aanpassing van de reikwijdte, die nader worden uitgewerkt in de AMvB

Meerdere indieners verzoeken om een onderscheid te maken in toepassingen en productgroepen bij de verdere uitwerking van de reikwijdte van de norm. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om per AMvB bepaalde toepassingen uit te sluiten. Meerdere indieners hebben verzocht toepassingen uit te sluiten op basis van de volgende criteria:

- Toepassingen waarbij het door wet- en regelgeving beperkt mogelijk is om recycalaat in te zetten;
- Toepassingen waarbij het technisch niet mogelijk is om recycalaat in te zetten;
- Toepassingen waarvoor beperkt geschikt recycalaat beschikbaar is;
- Toepassingen met een langere levensduur (zoals PVC-leidingen).

3.4 Systematiek om te voldoen aan de norm

Om aan de norm te kunnen voldoen wordt er een aantal verplichtingen geïntroduceerd met dit wetsvoorstel; zoals de meld- en rapportageplicht en de jaarverplichting. De reacties met betrekking tot deze systematiek zijn te verdelen in de volgende subthema's:

i. Meld- en rapportageplicht

Een enkele indiener twijfelt over de noodzaak voor een meld- en rapportageplicht voor alle verwerkers van polymeren, ook degenen die niet onder de jaarverplichting vallen.

² Forfaitaire norm: De maatregel richt zich in beginsel op het volume polymeren dat wordt verwerkt en wordt afgezet op de Nederlandse markt. Bij het berekenen van de jaarverplichting per verwerker is de aanname steeds dat 50% van het volume dat in Nederland wordt verwerkt ook in Nederland wordt afgezet. Het wetsvoorstel regelt dat er een minimumaandeel circulaire polymeren moet worden verwerkt in de helft van het totaal in Nederland verwerkte volume aan polymeren.

³ Pre-consumer recycalaat: recycalaat dat wordt gemaakt van afval dat bij het productieproces vrijkomt en niet meer opnieuw ingezet kan worden in het productieproces

- ii. Administratieve lasten en regeldruk
Een aantal indieners heeft zorgen over de administratieve lasten om aan de norm de kunnen voldoen. Een indiener geeft aan deze kosten hiervoor niet door te kunnen doorberekenen naar zijn klanten.
- iii. Toezicht en handhaving
Een aantal indieners legt de nadruk op het belang van toezicht en handhaving voor de geloofwaardigheid van het systeem, om zo fraude met recycalaat te voorkomen.
- iv. Certificering
Een aantal indieners benadrukt de noodzaak voor certificering, op basis van ambitieuze kwaliteitseisen, om zo de oorsprong en kwaliteit van recycalaat te waarborgen.
- v. Massabalans
Meerdere indieners vragen om de toepassing van de massabalansbenadering bij de inzet van chemisch recycalaat, en benadrukt het belang om daarbij aansluiting te zoeken met de toekomstige Europese massabalansregels die momenteel nog in onderhandeling zijn.

3.5 Handelssysteem

In het wetsvoorstel wordt een handelssystematiek geïntroduceerd. Deze handelssystematiek wordt uitgewerkt per AMvB. Meerdere indieners hebben in hun reactie alvast suggesties meegegeven voor de nadere invulling van de handelssystematiek. Er zijn een aantal kanttekeningen geplaatst bij de voorgestelde handelssystematiek. Een indiener geeft aan dat het (onterecht) uitgaat van voldoende beschikbaarheid van recycalaat en lage prijzen. Een aantal indieners wijst op een mogelijke gevolgt van de handelssystematiek; een verschuiving van de productie van met name laagwaardig recycalaat doordat recycalaat ingezet zal worden daar waar het op een zo goedkoop mogelijke wijze verwerkt kan worden. Een indiener geeft aan dat dit kan leiden tot een weglek van de verwerking van specialistische plastic producten naar het buitenland.

De overige reacties met betrekking tot de handelssystematiek zijn onder te verdelen in de volgende twee subthema's:

- i. Fraudegevoeligheid
Een aantal indieners wijst op de mogelijke fraudegevoeligheid en het belang van transparantie van het handelssysteem.
- ii. Waardering Circulaire Polymeereenheden (CPE's)
Er is door meerdere indieners suggesties gedaan die betrekking hebben op de waardering van CPE's:
 - Stimuleer hoogwaardige recycling door hiervoor meer CPE's uit te keren;
 - Stimuleer de verwerking van circulair plastic in hoogwaardige toepassingen;
 - Stimuleer biogebaseerde polymeren door hier meer CPE's voor uit te keren.

3.6 Verhouding EU-wetgeving.

Er zijn meerdere reacties die betrekking hebben op de verhouding van de circulaire plastic norm met huidige en toekomstige Europese wet- en regelgeving. Een aantal indieners vindt het wenselijk om met de circulaire plastic norm de transitie naar circulair plastic in Nederland te versnellen, omdat Nederland zo toekomstig Europees beleid kan beïnvloeden en de doelen van de Green Deal behaald kunnen worden. Een aantal indieners geeft aan dat nationaal beginnen kansen biedt, wanneer er maatregelen getroffen worden om productieverlies te voorkomen en om hoogwaardige toepassingen te stimuleren.

Meerdere indieners zijn kritisch op een nationale normering. Deze indieners wijzen op Europese recycalaatnormen voor bepaalde producten en zien te weinig noodzaak om in Nederland naast deze normen ook het gebruik van grondstoffen te normeren. Een aantal indieners pleit ook voor meer maatregelen op Europees niveau, in plaats van deze nationale wetgeving.

De overige reacties zijn onder te verdelen in de volgende twee subthema's:

- i. De circulaire plastic norm in lijn met toekomstige EU-normeringen

Een aantal indieners pleit voor harmonisatie van de circulaire plastic norm met toekomstige EU-normeringen. Er wordt aangegeven dat toekomstige EU-wetgeving is gericht op productniveau, terwijl dit wetsvoorstel juist gericht is op grondstoffenniveau. Daarnaast zou toekomstige EU-normering gericht zijn op de chemische industrie, en juist niet op de verwerkers.

ii. Belemmering vrij verkeer van goederen

Een aantal indieners is bezorgd dat dit wetsvoorstel leidt tot een belemmering van vrij verkeer van goederen, in verband met de mogelijke directe gevolgen voor Nederlandse verwerkers.

3.7 Beschikbaarheid en prijs recyclaat.

Meerdere indieners vragen aandacht voor de beschikbaarheid en prijs van recyclaat. Deze reacties zijn onder te verdelen in de volgende subthema's:

i. Beschikbaarheid recyclaat en biogebaseerde polymeren

Meerdere indieners hebben aangegeven dat er een beperkt aanbod is van geschikt recyclaat. Een aantal indieners vraagt aandacht voor de beschikbaarheid van biogebaseerde polymeren om aan de norm te kunnen voldoen. Een enkele indiener geeft aan dat de biogebaseerde polymeren die wél beschikbaar zijn slechts in beperkte mate virgin fossiele plastics kunnen vervangen.

ii. Prijs recyclaat en biogebaseerde polymeren

Meerdere indieners hebben zorgen over het prijsverschil van recyclaat ten opzichte van *virgin* fossiele plastics, en het feit dat de circulaire plastic norm daar niks aan verandert. Een aantal indieners geeft aan dat verwerkers biogebaseerde polymeren slechts beperkt kunnen inzetten vanwege de huidige hoge prijs van biogebaseerde polymeren.

3.8 Verhouding norm met de plastic-, afval- en recycling sector

Bij de oproep om te reageren op het wetsvoorstel is ruimte gegeven om antwoord te geven op de onderstaande vraag:

Gelet op de huidige marktomstandigheden in de plasticsector: In hoeverre draagt dit wetsvoorstel bij aan het stellen van de juiste kaders voor het slagen van een klimaatneutrale en circulaire economie met oog voor de economische positie van de plastic sector?

Op deze vraag is één direct antwoord gegeven. Deze indiener stelt dat het wetsvoorstel niet bijdraagt aan de juiste kaders. Hiervoor worden de volgende redenen aangegeven:

- Het is te veel gericht op middelen en verliest de doelen uit het oog;
- Er wordt geen rekening gehouden met aanpalende wetgeving die het onmogelijk maakt om aan de norm te voldoen;
- Er wordt geen rekening gehouden met Europese wetgeving op productniveau;
- Zonder gelijk speelveld verdwijnt de productiecapaciteit, en vertrekken sommige bedrijven mogelijk naar andere landen.

i. Verhouding norm met de plastic-, afval- en recyclingsector

Een aantal indieners reageert indirect op de bovenstaande vraag door te wijzen op de moeilijke economische situatie van de Nederlandse afval- en recyclingsector. Zij geven aan dat de circulaire plastic norm als maatregel alleen niet genoeg is om deze bedrijven te helpen. Deze indieners vragen om de volgende additionele maatregelen om deze bedrijven te helpen:

- Er zijn aanvullende maatregelen nodig voor een betere inzameling en sortering van kunststofafval;
- Er wordt door meerdere indieners gevraagd om maatregelen die op korte termijn bijdragen aan het versterken van de afzet van uit Nederlands afval geproduceerd recyclaat, om zo de Nederlandse sorteer- en recycling infrastructuur te ondersteunen.

- Er moeten maatregelen getroffen worden om de productiecapaciteit van biogebaseerde polymeren te vergroten;
- De kunststofrecyclingindustrie moet als vitale sector gekwalificeerd worden, zodat het aantrekkelijk(er) wordt om hierin te investeren.

4. Vervolgproces

Alle reacties die binnen zijn gekomen, zijn geanalyseerd en samengevat in dit verslag. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt nu aan het verwerken van deze reacties. Het ministerie vult, als deze verwerking is afgerond, het verslag aan met een inhoudelijke reactie op de thema's en een overzicht van alle wijzigingen.

De verwachte inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2027. De officiële reactie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat volgt bij de publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad.