

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Minister M.G.J. Harbers
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum: 30 mei 2024

Betreft: Wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm

Geachte heer Harbers,

Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststofindustrie (de 'NRK') behartigt de belangen van ongeveer 400 aangesloten bedrijven die actief zijn als verwerker en/of mechanisch recycler in de kunststofindustrie. Namens onze leden reageert de NRK hierbij op de consultatieversie van de wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm.

Deze reactie is als volgt opgebouwd:

1.	Introductie NRK.....	1
2.	Ongelijk speelveld	2
3.	Doel van de wetswijziging?	4
4.	(On)beschikbaarheid geschikt en toegestaan recyclelaat en/of biogebaseerde grondstoffen, certificaten geen oplossing	7
5.	Onevenredige gevolgen van de wetswijziging	8
6.	De forfaitaire norm	9
7.	Belemmering van het vrij verkeer van goederen	10
8.	Alternatief	12
9.	Conclusie	14

1. Introductie NRK

1.1. De NRK behartigt de belangen van ongeveer 400 Nederlandse bedrijven die actief zijn in de rubber- en kunststofverwerking. Het betreft de zogenaamde maakindustrie, met bedrijven die actief zijn als kunststof- of rubberverwerker en bedrijven die kwalificeren als mechanisch recycler. De totale sector heeft een omzet van circa 13 miljard euro en zorgen daarmee voor ongeveer 50.000 Nederlandse banen. De kunststof- en rubberverwerkers maken in hun verwerkingsproces gebruik van veel verschillende kunststoftypen en maken daar producten van voor zeer uiteenlopende toepassingen. Het is een zeer heterogene markt, die niet eenvoudig in één regeling te vangen is. Want bedrijven in de rubber- en kunststofsector leveren een grote variatie aan onderdelen, modules en eindproducten die onmisbaar zijn voor toepassingen in de sectoren: verpakkingen industrieel, verpakkingen consument, consumentenproducten, bouw & constructie, B2B en Automotive.

Onze kunststofverwerkende industrie dient niet verward te worden met de Nederlandse chemische industrie, die in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook vaak genoemd wordt. Tot de chemische industrie behoren bedrijven die op industriële schaal chemische producten fabriceren, door middel van een chemisch of biologisch proces. Wij maken wel gebruik van één van de door deze chemische industrie vervaardigde producten: polymeren.

- 1.2. De NRK zet zich onder meer in voor een gezond klimaat voor de maakindustrie, het vergroten van de concurrentiekracht (wat overigens met de voorgestelde wetswijziging onder zeer grote druk komt te staan) en innovatie.
- 1.3. De NRK is (zeer) bezorgd over de voorgestelde wetswijziging, omdat daarmee de Nederlandse rubber- en kunststofindustrie onder grote druk komt te staan, terwijl dat niet geldt voor de rubber- en kunststofindustrie uit andere lidstaten van de Europese Unie (de 'EU'). Dat is dan ook de reden waarom de NRK zich genoodzaakt voelt om te reageren op de consultatieversie van de wetswijziging. Daarnaast is de voorgestelde wetswijziging (mede) gebaseerd op een aantal onderliggende rapportages waaraan onjuiste aannames ten grondslag lijken te liggen. Wij maken graag van de gelegenheid gebruikt U ook daar op te wijzen.

2. **Ongelijk speelveld**

- 2.1. Met de wetswijziging ontstaat er een ongelijk speelveld. De norm gaat alleen gelden voor Nederlandse verwerkers en niet voor verwerkers in andere Europese lidstaten. Bovendien wordt het met deze wetswijziging niet verboden om deel- en eindproducten (die niet aan de norm voldoen) te importeren in Nederland. Deel- en eindproducten die dus vanuit een andere lidstaat worden geïmporteerd hoeven niet te voldoen aan de norm, terwijl in Nederland geproduceerde deel- en eindproducten dat wel moeten. Dit wordt nota bene bevestigd in de memorie van toelichting:

“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.”¹

- 2.2. Overigens meent de NRK dat met deze nationale wetswijziging niet alleen een risico bestaat op een ongelijk speelveld, maar dat een ongelijk speelveld het onvermijdelijke gevolg is van deze wetswijziging. De NRK is ook van oordeel dat bij zo'n ingrijpende wetswijziging niet kan worden volstaan met het benoemen van een “risico op een ongelijk speelveld”, maar dat voordat een dergelijke norm wordt geïntroduceerd (i) vast moet staan óf het leidt tot een ongelijk speelveld en (ii) welke rechtvaardiging daarvoor dan bestaat.
- 2.3. De rechtvaardiging die daarvoor in de memorie van toelichting wordt gegeven overtuigt de NRK niet. Die rechtvaardiging bestaat namelijk met name uit een verwijzing naar een mogelijke Europese norm, waarvan nog niet vaststaat dat die er komt en hoe die er dan uit zou zien. Maar op basis van de eerste berichten die wij hierover opvingen in de landelijke pers gaan wij ervan uit dat deze norm sowieso niet de Nederlandse verwerkers betreft maar gericht is op de chemische industrie. Dat is

¹ Memorie van toelichting, p. 25.

een wezenlijk andere schakel in de keten. Dat er in de tussentijd een ongelijk speelveld ontstaat voor de Nederlandse kunststofverwerkers, wordt kennelijk (ongemotiveerd) geaccepteerd. In feite wordt onze verwerkende industrie door deze wet dus opgeofferd ten gunste van een verbeterde positie voor de chemische industrie.

- 2.4. Bovendien is die rechtvaardiging innerlijk tegenstrijdig; enerzijds wordt gesteld dat het kabinet zich ervoor zal inspannen dat de norm er ook in Europees verband komt, anderzijds wordt als 'voordeel' geschetst dat de Nederlandse industrie een voorsprong kan nemen "*op maatregelen die er ook onvermijdelijk in Europees verband aankomen*".² Het kabinet zou zich niet voor de komst van een Europese norm hoeven in te spannen als al vast zou staan (en het dus onvermijdelijk zou zijn) dat die Europese norm komt. Als de Europese norm er niet komt of (veel) minder ambitieus is dan de nationale norm of aangrijpt op een andere schakel in de keten dan de huidige regelgeving, kan er ook geen sprake zijn van een voorsprong. Belangrijker nog is dat dan het ongelijke speelveld niet tijdelijk van aard is, maar permanent. De NRK mist dan ook een toelichting op wat er gebeurt met de nationale norm als de Europese norm er toch niet komt of (veel) minder ambitieus zou zijn dan de nationale norm en hoe het dan ontstane ongelijke speelveld weer zou worden hersteld (als dat dan überhaupt nog mogelijk is).
- 2.5. Daarnaast zijn verwerkers zeer sceptisch over de vermeende First Mover Advantage dat als 'voordeel' wordt geschetst. De verwerkers zijn bezorgt dat ze al uit de markt zijn geconcurrereerd voor het level playing field is hersteld en of men in die periode een concurrentieel voordeel kan opbouwen op basis van alleen de Nederlandse markt.
- 2.6. In de memorie van toelichting wordt verder de vergelijking gemaakt met het systeem van handel in hernieuwbare brandstofeenheden ('hbe's') uit titel 9.7 van de Wm en de handel in emissierechten uit hoofdstuk 16 van de Wm.³ Hoewel het voorgestelde systeem (met onder meer het register circulaire polymeereenheden) inderdaad gelijkenissen vertoont met de handel in hbe's en emissierechten, is een cruciaal verschil dat die systemen zijn gebaseerd op Europese wet- en regelgeving. Zo is de handel in hbe's gebaseerd op de Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en de handel in emissierechten op de Richtlijn (EU) 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.
- 2.7. Die systemen verstoren het gelijke speelveld in de EU dus niet: de systemen gelden immers in elke lidstaat.
- 2.8. Zulke systemen (en dus ook het systeem dat mogelijk met de wetswijziging wordt geïntroduceerd) moeten wat de NRK betreft dan ook Europees worden geïntroduceerd. Nog los van het feit dat dat hoogstwaarschijnlijk meer klimaatwinst zou opleveren, wat het doel is van de wetswijziging, kan alleen daarmee in de hele EU een gelijk speelveld worden bereikt. Met de voorgestelde wetswijziging worden

² Memorie van toelichting, p. 25.

³ Memorie van toelichting, p. 14 en 42.

echter alleen de Nederlandse verwerkers (onevenredig hard) geraakt, terwijl verwerkers in de rest van de EU niet worden geraakt door de voorgestelde wetswijziging.

3. Doel van de wetswijziging?

3.1. Zoals hierboven al is toegelicht, zouden Nederlandse producenten met de wetswijziging onevenredig hard worden geraakt (met name omdat de norm niet gaat gelden voor import en voor andere Europese producenten). Dat wordt in de memorie van toelichting gerechtvaardigd met het argument dat het introduceren van de norm noodzakelijk zou zijn voor het behalen van de klimaatdoelen. De norm zou namelijk tot CO₂-reductie leiden. Die reductie zou met name bij grondstofwinning voor de productie van ‘virgin’ polymeren als bij de (vermeden) verbranding van kunststof producten worden bereikt en zou daarom een bijdrage leveren aan de Nederlandse klimaatdoelen. Dat ziet de NRK dan ook als het primaire doel van deze voorgestelde wetswijziging.

3.2. Tegelijkertijd staat niet vast hoeveel CO₂-reductie daadwerkelijk in Nederland zal worden bereikt. In de memorie van toelichting wordt immers opgemerkt:

“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 recyclaat of bio-grondstoffen. 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.”⁴ [onderstrepingen aangebracht door ondergetekende]

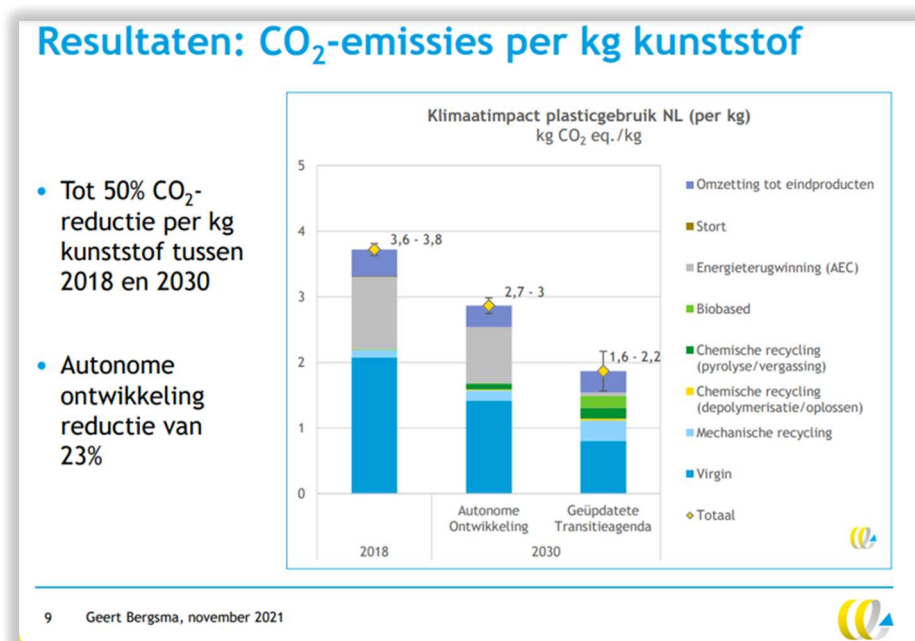
3.3. De NRK meent dat bij de introductie van maatregelen die zulke grote gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse industrie, ten minste moet vaststaan dat die maatregelen dan ook in Nederland leiden tot een CO₂-reductie en hoeveel. Nu staat immers kennelijk niet eens vast in welke mate deze maatregelen zullen bijdragen aan het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen, omdat een deel van de CO₂-reductie – als die er al zou zijn – elders zal worden bereikt (terwijl elders niet de (financiële) gevolgen van de maatregelen zullen worden ondervonden).

3.4. De NRK wil er voorts op wijzen dat bij de toelichting op het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de onjuiste veronderstelling dat deze nationale bijmengverplichting voor kunststofverwerkers überhaupt zal leiden tot enige CO₂-emissiereductie, nog los van de vraag waar deze dan zou plaatsvinden .

3.5. Allereerst niet omdat de verwerkers niet de vervuilers zijn en de wijziging van de gebruikte grondstoffen niet of nauwelijks impact heeft op hun eigen CO₂-emissies, en daarnaast niet omdat de bijmengverplichting niet zal leiden tot enige reductie van de productie van fossiele “virgin” plastics en tenslotte niet omdat er (nog) geen verbrandingsverbod voor kunststofafval verbonden is aan dit wetsvoorstel.

⁴ Memorie van toelichting, p. 14.

- 3.6. Dat de verwerkers niet de vervuilers zijn wordt onder andere zichtbaar in onderstaande grafiek van CE Delft, gepubliceerd in een in 2021 opgesteld rapport dat ook aan de basis ligt van de rapportage bij het wetsvoorstel:



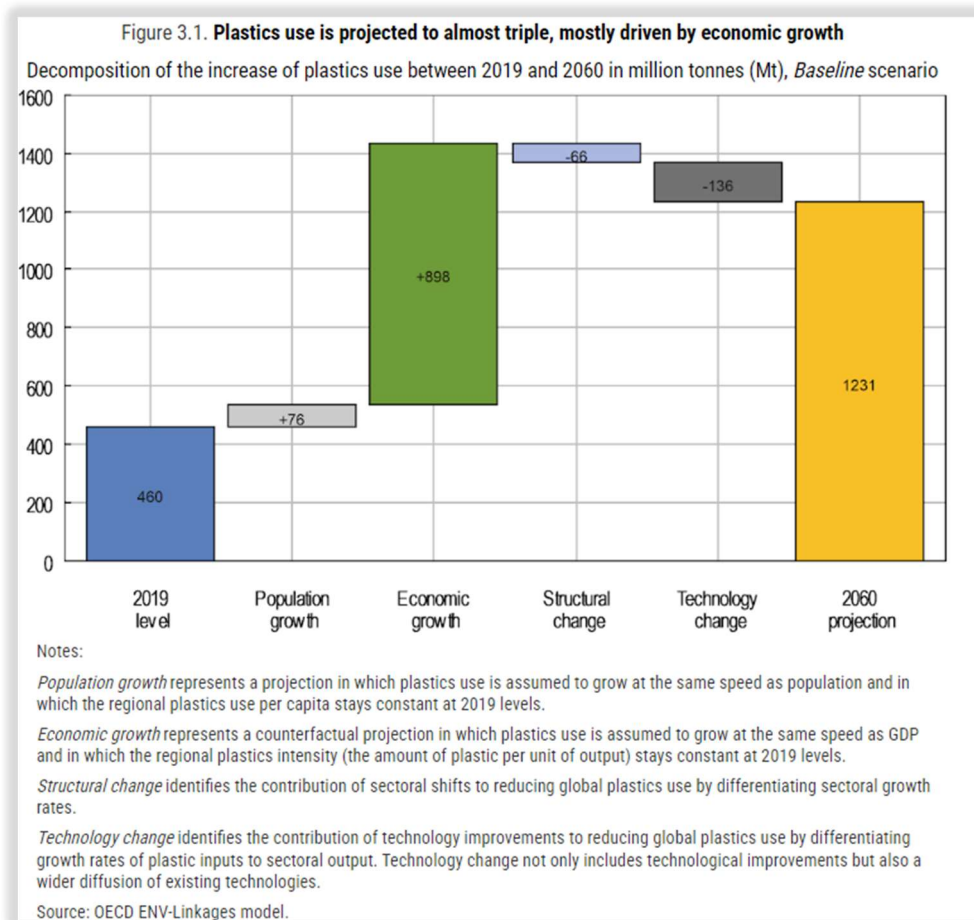
Figuur 1 Bron : CE Delft - CO₂-reductie met Circulaire Kunststoffen, Scenario analyse 2030 Nederland + praktijk cases – Geert Bergsma, nov 2021

De verwerkende industrie (*paarse deel in de stapelkolommen*) heeft een relatief geringe CO₂-uitstoot, vergeleken met de andere spelers in dit segment. Bovendien brengt het invoeren van de NCPN voor haar eigen uitstoot geen significante reductie met zich mee ten opzichte van de autonome ontwikkelingen van de kunststof verwerkende industrie.

- 3.7. De CO₂-uitstoot wordt vooral veroorzaakt door de producenten van virgin plastics (de chemische industrie dus) aan de ene kant en de energie terugwinnende bedrijven (de verbranders) aan de andere kant. Dát zijn de CO₂-veroorzakers, niet de verwerkers. En toch wordt, met dit wetsvoorstel, de rekening bij deze verwerkers neergelegd.
- 3.8. Voorts is de aanname gedaan, althans zo wordt dit in bovenstaande tabel gevisualiseerd en in de bijbehorende uitleg gepresenteerd, dat het opleggen van een bijmengverplichting aan de verwerkende industrie op enigerlei wijze een reductie van de productie van virgin plastics in Nederland met zich mee zal brengen. Wij menen dat dit een illusie is.

De markt voor fossiele virgin plastics (de door de chemische industrie vervaardigde polymeren dus) is geen Nederlandse markt. Het is op z'n minst een Europese markt, en mogelijk zelfs een mondiale markt.

De mondiale vraag naar plastics zal naar verwachting tegen 2060 verdrievoudigd zijn ten opzichte van de vraag in 2019, van 460 miljoen ton (Mt) naar 1 231 Mt per jaar.



- 3.9. Hoewel de grootste groei niet zal plaatsvinden in Europa, zal volgens het OECD ook daar de vraag naar plastics met een factor 2 stijgen. En zelfs als alle kunststof wordt hergebruikt, kan recycleat slechts in 50% van de totale vraag voorzien.
- 3.10. Uitgaand van de informatie uit het door Conversio opgestelde rapport wordt in Nederland relatief veel virgin plastic (fossil based plastic) geproduceerd (5.500 kton in 2022), maar dit wordt bij lange na niet allemaal in Nederland verwerkt. De Nederlandse verwerkers zetten per jaar, getuige hetzelfde Conversie rapport, slechts 1.800 kton 'virgin' plastic om in kunststof producten, waarvan een deel ook nog wordt geïmporteerd.
- 3.11. Wij waarderen het bijzonder dat door de producenten van polymeren (ook) geïnvesteerd zal/moet gaan worden in circulaire plastics, en onze verwerkende sector heeft hun producten te zijner tijd hard nodig, maar wij willen er met klem op wijzen dat het ondenkbaar is dat zij hun bestaande installaties geheel of gedeeltelijk stil hoeven te zetten als gevolg van een Nederlandse bijmengplicht. De eventuele omzet die door de chemisch recyclers met circulair plastic mogelijk bij Nederlandse kunststofverwerkers gerealiseerd kan worden, is slechts een fractie van hetgeen op Europees vlak of zelfs mondiaal haalbaar is. Dit kleine Nederlandse plukje is echt niet de stimulans die deze grote chemische bedrijven nodig hebben om hun miljardeninvesteringen door te zetten. Daarvoor dient de Europese regelgeving, waarin in de afgelopen maanden grote stappen zijn gezet. Dát garandeert een afzetmarkt voor deze grote bedrijven, niet die paar Nederlandse kilo's.

3.12. Diezelfde chemische bedrijven zullen hun fossiele installaties voorlopig onverminderd door (moeten) laten draaien om aan de groeiende vraag te kunnen voldoen. Alle initiatieven om op Nederlands niveau de mix van ingezette plastics meer circulair te maken, veranderen daar helemaal niets aan. Dit zou pas anders worden als er ook op mondiaal niveau, zoals ook door een aantal landen bij de besprekingen van de Global Plastic Treaty wordt bepleit, een reductieverplichting wordt ingevoerd.

4. **(On)beschikbaarheid geschikt en toegestaan recycalaat en/of biogebaseerde grondstoffen, certificaten geen oplossing**

4.1. Hierboven is al opgemerkt dat onze achterban van verwerkers een zeer heterogene groep vormen. Zij maken gebruik van een veelheid aan types kunststoffen voor zeer diverse toepassingen. Dat varieert van rioolbuizen en waterleidingen die tientallen jaren in de grond moeten blijven zitten, tot onderdelen van vliegtuigen, fietsen of auto's, tot medische producten en verpakkingen van voedsel. Voor een groot aantal producten is inmiddels een circulair (mechanisch gerecycled) alternatief beschikbaar, maar er is helaas ook nog steeds een groot aantal producten waarvoor er nog juridische of technische belemmeringen zijn voor het bijmengen van (geschikt) recycalaat. Daarbij kan gedacht worden aan technische producten die aan hoge veiligheidseisen moeten voldoen, zoals vliegtuigonderdelen, verpakkingen voor gevaarlijke goederen (ADR) of pharma toepassingen, toepassingen waarvoor zware change-control procedures gelden die veel tijd en geld kosten. Of aan producten die vervaardigd worden uit andere types kunststof dan PET, waarin voedsel of personal care producten worden verpakt. Het is, zo begrijpen wij, de bedoeling dat hiervoor te zijner tijd circulaire kunststoffen op de markt zullen komen die met behulp van chemische recyclingtechnieken vervaardigd zijn. Maar vooralsnog zijn die niet op grote schaal verkrijgbaar en wij zien ook niet in hoe dit op korte termijn (in 2027) anders zou moeten zijn. Uit het rapport van Conversio blijkt dat deze vraag wel voorgelegd is⁵, maar een duidelijk antwoord is in het rapport niet te vinden.

4.2. Voor al die toepassingen waarvoor (nog) geen of onvoldoende circulair plastic beschikbaar is om aan de bijmengverplichting te voldoen, zou een dergelijke verplichting dan ook buiten de toepassing hiervan moeten blijven, in elk geval tot het moment waarop er wel (voldoende) van deze circulaire polymeersoorten op de markt beschikbaar zijn.

4.3. Dat gaat dus om een veel grotere groep polymeertypen en/of polymeertoepassingen dan de in de memorie van toelichting genoemde toepassingen. Voor al deze kunststofsoorten geldt immers dat *“de norm niet zorgt voor substitutie en/of CO2 reductie omdat er op dit moment onvoldoende recycalaat of biogebaseerde alternatieven beschikbaar zijn. Deze polymeertypen vallen buiten de norm omdat de norm dan niet zorgt voor grote milieuwinst, maar wel voor een kostprijstijging en daaraan verbonden economische effecten. Dat komt omdat de verwerker genooddaakt 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*

⁵ Conversio, substantiation of data for polymer production and processing in the Netherlands, p. 6

proportioneel.”⁶

Prijzen van Circulaire Plasticeenheden (CPE's)

- 4.4. Ten aanzien van de Circulaire Plasticeenheden wenst de NRK voorts op te merken dat wij van mening zijn dat dit plan momenteel nog onvoldoende doordacht is en uitgaat van een heel vriendelijk scenario van voldoende beschikbaarheid en lage prijzen. CE Delft stelt immers dat zij verwacht dat de kosten voor de inzet van mechanisch recycleat waarschijnlijk ook de prijzen voor de verhandelbare rechten zullen bepalen. Dat is onze inziens een wel erg rooskleurige inschatting en wij vinden dit dan ook een niet erg waarschijnlijk scenario.
- 4.5. Zeker in het geval waarin er een vrije markt voor dergelijke certificaten gecreëerd wordt bepalen vraag en aanbod de prijs en dat zal niet de prijs van de meest laagwaardige toepassing van recycleat zijn. Juist de hoogwaardiger toepassingen, waarvoor nog geen / onvoldoende alternatief beschikbaar is of op korte termijn komt voor virgin plastics, zijn immers afhankelijk van dergelijke certificaten. Het is daarom vrijwel onvermijdelijk dat de prijs van certificaten die die hoogwaardige en kostbare kunststoffen moeten vervangen eveneens hoog zal zijn en eerder op het niveau van de (toekomstige) chemische recyclaten of biobased kunststoffen komen te liggen dan op het niveau van mechanisch recycleat.
- 4.6. Voorts bestaat de kans dat het CPE-handelssysteem zorgt voor een verschuiving van de productfolio plasticverwerking in Nederland. Het zal leiden tot een toename van verwerking van producten waarin mechanisch recycleat eenvoudig is te verwerken, en het weglekken van de verwerking van specialistische producten waarvoor geen mogelijkheden zijn om recycleat toe te passen. Dergelijke producten hebben over het algemeen een hogere toegevoegde waarde, zijn aanjager voor innovatie en het ontwikkelen en behouden van hoogwaardige specialistische technologische kennis.

Administratieve lastendruk van Circulaire Plasticeenheden (CPE's)

- 4.7. Hoewel het wordt voorgesteld als de meest eenvoudige oplossing om deze norm en de bijbehorende handel in certificaten neer te leggen bij de kunststofverwerkende industrie, is deze keuze ons inziens uiterst discutabel. Onze leden zijn veelal relatief kleine bedrijven, MKB'ers, die zich met name richten op de verwerking en vaak een kleine overhead hebben. Het handelssysteem dat nu op nationale schaal opgetuigd zou moeten gaan worden, brengt voor onze leden – alweer - meer administratieve taken met zich mee voor extra personeel dat niet beschikbaar is en leidt voorts – alweer – tot veel extra kosten die niet doorbelast kunnen worden. En dat staat nog los van de grote investering die door Nederland gedaan moeten gaan worden voor het toezicht op de uitvoering ervan en de menskracht die ook daardoor weer door de overheid aangetrokken moet gaan worden.

5. Onevenredige gevolgen van de wetswijziging

- 5.1. Hierboven is al meermaals opgemerkt dat de Nederlandse producenten onevenredig hard worden geraakt.

⁶ Memorie van toelichting, p.17.

- 5.2. Ook op dit punt is de memorie van toelichting innerlijk tegenstrijdig. Enerzijds wordt opgemerkt dat een van de voornaamste obstakels is dat er te weinig vraag is naar recyclebaar en biogebaseerde polymeren (circulaire plastics) zolang polymeren bestaande uit fossiele grondstoffen (virgin plastics) goedkoper zijn, anderzijds wordt geschreven dat met de introductie van de nationale norm de Nederlandse chemische industrie de toenemende Europese en mondiale vraag naar circulaire plastics kan bedienen.⁷ Die Europese en mondiale vraag bestaat volgens dezelfde memorie van toelichting echter niet zolang virgin plastic goedkoper is. Dat laatste verandert niet met deze wetswijziging.
- 5.3. De wetswijziging zou straks Nederlandse verwerkers dus dwingen om producten uit circulaire plastics te produceren, terwijl daar volgens de memorie van toelichting geen (of in ieder geval onvoldoende) vraag naar is. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dat (op korte termijn) verandert, zodat Nederlandse verwerkers plastic producten moeten produceren waar geen afzetmarkt voor bestaat.
- 5.4. Dat kan ertoe leiden dat Nederlandse verwerkers noodgedwongen de verwerking moeten staken of zullen verplaatsen naar het buitenland. Op basis van de resultaten van Ecorys onderzoek in opdracht van de NRK geeft één op de 6 bedrijven aan dat men, bij invoering van de NCPN, overweegt de verwerking te verplaatsen naar het buitenland. Dit geldt voor concerns die in meerdere landen gevestigd zijn. Kleinere en lokaal gewortelde bedrijven geven aan dat verplaatsing geen optie is i.v.m. lokale connecties, en dat de ze dan eerder kiezen voor het stopzetten van de activiteiten. Terwijl de vraag naar plastics in Nederland naar verwachting niet afneemt.

Dit zal het gebruik van plastic echter niet veranderen, maar betekenen dat meer producten die voor 100% bestaan uit virgin plastics worden geïmporteerd, nu de wetswijziging dat ook niet verbiedt, en leidt (ten minste) tot minder concurrentievermogen van de Nederlandse verwerkers, een verwacht fors verlies aan verwerkingscapaciteit en daarmee bedrijvigheid in Nederland en wellicht zelfs tot faillissementen. Een reflectie op dit (realistische) scenario mist. Een voorstel tot compensatie van de hogere verwerkingskosten ontbreekt eveneens, de aangekondigde rijksbijdragen in de Plastic Hub kunnen in elk geval niet als zodanig aangemerkt worden.

6. **De forfaitaire norm**

- 6.1. In het wetsvoorstel wordt een forfaitaire norm geïntroduceerd. Bij het vaststellen van de jaarverplichting wordt er uitgegaan van die forfaitaire norm waarbij de helft van de deel- en eindproducten bestemd worden geacht voor de Nederlandse markt. Dat wordt als volgt toegelicht:

“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

⁷ Memorie van toelichting, p. 13.

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 Kunststoffindustrie (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'.⁸

- 6.2. De keuze voor de forfaitaire norm is gemaakt wegens de controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Het zou niet te controleren zijn hoeveel deel- of eindproducten een verwerker daadwerkelijk in Nederland afzet.
- 6.3. Het is daarmee dus ook niet goed te controleren of een bepaalde verwerker niet 100% afzet in Nederland. Daarmee kan zo'n verwerker alsnog 50% virgin plastic producten op de Nederlandse markt afzetten. Dat verhoudt zich niet tot het doel van het wetsvoorstel. Een dergelijke verwerker heeft dus voordeel bij de forfaitaire norm, terwijl een verwerker die zich met name richt op export en normaliter niet eens 50% van zijn deel- of eindproducten op de Nederlandse markt brengt, nadeel ondervindt van de forfaitaire norm. Daar wordt ten onrechte niet op gereflecteerd.

7. Belemmering van het vrij verkeer van goederen

- 7.1. In de memorie van toelichting wordt als volgt overwogen:

"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 voornamelijk 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 recycleert in is verwerkt."⁹

- 7.2. Zoals in het voorgaande al meermaals is benoemd, worden Nederlandse verwerkers met de wetswijziging onevenredig hard geraakt. Het lijkt geen twijfel dat het wetsvoorstel daardoor zal leiden tot een belemmering van de handel tussen EU-lidstaten. Daarmee kwalificeert de norm uit het wetsvoorstel onmiskenbaar als een

⁸ Memorie van toelichting, p. 16 – 17.

⁹ Memorie van toelichting, p. 25-26.

indirecte belemmering van het vrij verkeer van goederen.

- 7.3. In de memorie van toelichting wordt overwogen dat de indirecte belemmering van het vrij verkeer van goederen gerechtvaardigd kan worden wegens “*dwingende vereisten van het algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu*”.¹⁰ Een beroep op een rechtvaardigingsgrond (op grond van artikel 36 VWEU dan wel op basis van dwingende vereisten van algemeen belang) kan alleen slagen als de voorgestelde maatregel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.¹¹ Dat wil zeggen dat (i) de maatregel geschikt dient te zijn om het nagestreefde doel te bereiken (geschiktheidseis) en (ii) de maatregel het vrij verkeer van goederen niet méér beperkt dan noodzakelijk (noodzakelijkheidseis).
- 7.4. De maatregel is niet of niet voldoende geschikt om het doel van het wetsvoorstel te bereiken.
- 7.5. Het doel van het wetsvoorstel is de reductie van CO₂-uitstoot in Nederland door substitutie van polymeren uit fossiele brandstoffen door polymeren uit recyclaat of biogebaseerde polymeren bij de verwerking van plastic deel- en eindproducten. De CO₂-reductie wordt behaald doordat bij de grondstoffenwinning en het productieproces van virgin plastics minder CO₂ vrijkomt en minder plastic afval zal worden verbrand door de toenemende vraag naar gerecycled plastic.¹²

CO₂-reductie bij grondstoffenwinning en productieproces

- 7.6. De beoogde CO₂-reductie zou moeten plaatsvinden bij de grondstoffenwinning voor polymeer en de productie van polymeer. Uit de memorie van toelichting blijkt niet in hoeverre grondstoffen voor polymeren in Nederland worden gewonnen en welk deel van de in Nederland geproduceerde polymeren bestemd zijn voor Nederlandse verwerkers. De norm heeft geen effect op Nederlandse grondstofwinning voor polymeer en Nederlandse productie van polymeer als het polymeer wordt afgenomen door buitenlandse verwerkers.
- 7.7. Voor in Nederland geproduceerd polymeer dat bestemd is voor Nederlandse verwerkers, geldt het volgende. Virgin plastics zijn vaak goedkoper dan recyclaat en/of biogebaseerde polymeren. De in Nederland geproduceerde virgin plastics kunnen onbelemmerd worden ingekocht door buitenlandse verwerkers die de hieruit vervaardigde deel- en eindproducten (terug) naar Nederland exporteren. De Nederlandse verwerker die verplicht met duurdere grondstoffen moet werken en hierdoor een concurrentienadeel lijdt, loopt het risico de verwerking naar het buitenland te moeten verplaatsen. Indien dit scenario zich voordoet, neemt weliswaar de verwerking in Nederland af, maar wordt geen CO₂-reductie gerealiseerd.
- 7.8. Het risico dat Nederlandse verwerkers de verwerking naar het buitenland verplaatsen en/of dat Nederlandse afnemers deel- en eindproducten voortaan zullen

¹⁰ Memorie van toelichting, p. 26.

¹¹ Gids betreffende de artikelen 34, 35 en 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), para. 7.1. Zie ook: zaak C-390/99, ECLI:EU:C:2002:34, rnr. 33; zaak C-254/05, ECLI:EU:C:2007:319, rnr. 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zaak C-286/07, ECLI:EU:C:2008:251, rnr. 36.

¹² Memorie van toelichting, p. 11.

importeren, wordt in de memorie van toelichting meermaals gesignaleerd.¹³ In de memorie van toelichting wordt in het geheel niet ingegaan op de implicaties hiervan: namelijk dat het wetsvoorstel het nagestreefde doel van CO₂-reductie in Nederland voor een belangrijk deel niet bereikt.

Afname verbranding plastic afval door toename vraag naar gerecycled plastic

- 7.9. De beoogde CO₂-reductie moet daarnaast worden gerealiseerd door afname van plastic afvalverbranding, als gevolg van een toename van de vraag naar gerecycled plastic. Dat dat de vraag naar gerecycled plastic zal toenemen, is een aanname die in de memorie van toelichting niet nader wordt onderbouwd, met uitzondering van de verwijzing naar de (thans nog onzekere) komst van een Europese norm.
- 7.10. Tot het moment dat een (significante) markt ontstaat voor producten die vervaardigd zijn uit gerecycled plastic, is niet aannemelijk dat het wetsvoorstel doeltreffend is in het realiseren van CO₂-reductie door verminderde plastic afvalverbranding.

Onjuiste berekening milieuwinst

- 7.11. Wij willen er tot slot op wijzen dat de genoemde potentiële milieuwinst gebaseerd is op een berekening die puur gebaseerd is op de inzet van mechanisch recyclaat. De CO₂-winst zal veel lager uitvallen wanneer chemisch recyclaat ingezet moet gaan worden omdat voor bepaalde kunststoftypes en -toepassingen niet het juiste type mechanisch recyclaat beschikbaar en/of toegestaan is. De daadwerkelijke milieuwinst, die toch al met een enorme bandbreedte gepresenteerd wordt¹⁴, zal derhalve nog veel lager liggen dan voorgespiegeld wordt.
- 7.12. Aangezien in de memorie van toelichting onvoldoende wordt aangetoond dat de maatregel geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, voldoet de maatregel niet aan het evenredigheidsbeginsel. De belemmering van het vrij verkeer van goederen kan derhalve niet worden gerechtvaardigd door het beroep op dwingende vereisten van het algemeen belang, waaronder de bescherming van het milieu.

8. Alternatief

Begin niet midden in de keten

- 8.1. De NRK en haar achterban willen graag stappen zetten richting een zo groot mogelijke inzet van circulaire kunststof. Het feit dat de inzet daarvan momenteel nog achterblijft bij de wenselijk geachte niveaus komt niet doordat onze sector onbekend is met recyclaat of "principeel onwillig", maar doordat nog niet voor alle benodigde polymeertypes een circulaire variant beschikbaar is of alleen tegen hoge prijzen die niet doorbelast kunnen worden aan de klant of dat de klant de inzet van recyclaat niet wenselijk vindt.

De in dit wetsvoorstel gekozen aanpak miskent het feit dat nog niet voldoende geschikte kunststoffen uit afval beschikbaar zijn voor recycling, dat er nog veel te veel kunststofafval verbrand wordt, dat nog niet alle benodigde recycling technieken beschikbaar of toegelaten zijn voor de diversiteit aan toepassingen en dat er geen

¹³ Memorie van toelichting, p. 14 en 25.

¹⁴ Memorie van toelichting, p. 15.

verplichting is voor klanten om producten met circulair kunststof af te nemen.

Het voorgestelde Nederlandse handelssysteem lost daarbij niets op, leidt niet tot een hogere CO₂-reductie maar hooguit tot kostprijsverhoging en daarmee wellicht ook tot een hogere weglek.

Ook Conversio concludeert op pagina 16 van haar rapport dat “improving the circular economy of plastics must consider the whole value chain (..)”. De verantwoordelijkheid voor het toepassen van recycleat en de rekening daarvan worden nu, met dit wetsvoorstel, midden in de keten neergelegd, bij de verwerkers.

In het merendeel van de gevallen zijn die verwerkers niet de beslissers over het ontwerp en/of in een positie waarin zij de rekening van de circulaire kunststof kunnen doorbelasten. Dat is een situatie die niet vol te houden is en weinig zal brengen.

8.2. Wij zouden graag met uw ministerie verder spreken over hetgeen wij zien als goed startpunt voor een versnelling van de inzet van circulair plastic. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- I. Beginnen met voorschriften aangaande Design voor Recycling, waarbij ook voor de brand owners en hun productontwerpers een belangrijke rol bestaat. Eind april 2024 kreeg de voorgestelde EcoDesign Verordening (ESPR) grote steun vanuit het Europees Parlement. De verwachting is dat deze Verordening nog in juni 2024 gepubliceerd zal worden in het Official Journal. De Verordening voorziet (mede) in het toepassen van “recycled content” en werkt aanvullend op Europese regelgeving waarin voor specifieke productgroepen ook al dergelijke bijmengverplichtingen zijn verwoord. Denk aan de Packaging en Packaging Waste Regulation, waarin voor kunststofverpakkingen vanaf 2030 bijmengverplichtingen van 10 (voedselcontact) tot 30 % (andere toepassingen) gaan gelden. Denk aan de Construction Products Regulation. In de memorie van toelichting wordt de indruk gewekt dat Europa stilzit en dat mede daarom nationale regels nodig zijn, maar niets is minder waar. Deze Europese Verordeningen zetten de route uit voor het ontwerp dat nodig is om producten te kunnen recycelen en het daaruit gewonnen recycleat te kunnen hergebruiken, zodanig dat – inderdaad – de keten uiteindelijk zoveel mogelijk gesloten zal worden. Dit zijn voorschriften die ook de brand owners zullen gaan raken, hetgeen essentieel is aangezien zij uiteindelijk in het merendeel van de gevallen beslissen aan welke eisen een product moet voldoen en wat het mag kosten.
- II. Snel opschalen naar een (nog) een betere inzameling en scheiding van het Nederlandse afval, zodanig dat zo min mogelijk waardevolle kunststoffen in de verbrandingsovens terecht komen.
- III. Het invoeren van een bijmengverplichting daar waar dat technisch en juridisch mogelijk is, en waar de beschikbaarheid van geschikt recycleat voldoende en betaalbaar is. De types & toepassingen zouden van jaar tot jaar kunnen worden herzien in overleg met de recycling en de verwerkende sector. Deze aanpak maakt het wellicht voor recyclers en producenten van biogebaseerd materiaal mogelijk om (verder) te investeren in de productie van types die nu nog niet beschikbaar / toegestaan zijn. Bovendien brengt het met zich mee dat niet de bedrijven die wel willen maar niet kunnen / mogen geconfronteerd worden met kostprijsverhogingen, maar wel degenen die wel kunnen maar niet willen. Dat komt ons veel rechtvaardiger voor. Dit zou zelfs gecombineerd kunnen

worden met een **handelssysteem voor certificaten van kunststoffen waarvoor geschikt recycalaat beschikbaar is**. Voor kunststoffen waarvoor geen geschikt recycalaat of biobased materiaal beschikbaar is geldt dat de verplichte aankoop van certificaten alleen maar kostprijsverhogend werkt en geen positieve bijdrage zal leveren aan de reductie van de uitstoot van CO₂. Voor die groepen is de voorziene maatregel sowieso niet proportioneel.

- IV. Geen “kop-op-Europa-wetgeving”, zoals ook opgenomen in het hoofdlijnenakkoord 2024-2028, maar vasthouden aan de Europese lijn en daar waar gewenst op Europees niveau aanpassingen trachten te bewerkstelligen, zodat ook het gelijke speelveld voor onze sector behouden blijft. Aanpassingen op Europees niveau zouden bijvoorbeeld een optie kunnen zijn voor de productgroepen waarvoor nog geen bijmengverplichting in de maak is, of waarvoor nog verstrekkende juridische beperkingen bestaan zoals PP/ PE voor voedselcontactmaterialen. In de hoofdlijnennotitie over de CE-wet (Circulaire Economie-wet) die op 29 april jongstleden naar de Tweede Kamer gestuurd is, wordt gesteld dat in de CE-wet niet het nationale stelsel maar het stelsel van Europese regelgeving als uitgangspunt zal worden genomen. Wij menen dat dit ook voor het onderhavige wetsvoorstel het geval zou moeten zijn.
- V. Neem de aanbevelingen van uw adviseurs CE Delft (p. 37) en Conversio (p. 16) ter harte:
- Neem de barrières weg die de inzet van circulair plastic belemmeren;
 - Neem de hele waardeketen mee in de plannen, van de productie van polymeren door de chemische industrie, compoundeurs, verwerkers, brand owners, inzamelaars, tot aan de afvalverwerking en het recycelen van de afvalstromen
 - Breng beter in kaart wat de economische en milieutechnische effecten zijn voor kunststofverwerkende sector.

9. Conclusie

- 9.1. Gelet op het voorgaande, verzoekt de NRK u om het wetsvoorstel te heroverwegen en in te zetten op een Europese norm, zodat het gelijk speelveld in de EU wordt gegarandeerd.

Voor nadere informatie, vragen en overleg zijn wij uiteraard graag bereid en beschikbaar.

Met vriendelijke groet,

Harold de Graaf
Algemeen directeur