



Aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat
De heer M. Harbers
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Datum: 30 mei 2024
Ons kenmerk: 24010/uk
Betreft: Wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm

Geachte heer Harbers,

Graag maken we als Vereniging Afvalbedrijven (VA) gebruik van de mogelijkheid die wordt geboden om te reageren op de consultatie voor de Wijziging van de Wet milieubeheer voor een nationale circulaire plastic norm (NCPN).

De introductie van een NCPN per 1-1-2027 zou – onder de juiste voorwaarden – versneld kunnen bijdragen om de vraag in Nederland naar **uit Nederlands afval geproduceerd recyclelaat** te verhogen en wordt daarmee een stimulans om tot meer en betere scheiding en recycling van Nederlands plasticafval te kunnen komen. In dit scenario worden alle actoren in de Nederlandse afvalketen op duurzaam acteren financieel beloond en ontstaan er bedrijfsmodellen om verder te kunnen investeren in maximale grondstofterugwinning. En kan de CO2-besparing die daarmee gepaard gaat ook daadwerkelijk toegerekend worden aan de werking van de NCPN.

Onze hoofdvraag is derhalve ook:

- 1) Garandeert de NCPN de afzet van uit Nederlands afval teruggewonnen recyclelaat, zodat de afvalsector in Nederland in haar transitie ondersteund wordt om meer afvalstoffen voor recycling aan te kunnen bieden?

De Nederlandse overheid wil met dit wetsvoorstel regelen 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 recyclelaat en/of biogebaseerde polymeren. De NCPN heeft als hoofddoel CO2-besparing binnen de landsgrenzen en de transitie naar de circulaire economie vormgeven. Er wordt daarbij ook gerefereerd naar het in Nederland verwerkte afval en het plastic afval dat in Nederland nog wordt verbrand.

“Circa 2,3 megaton aan polymeren wordt in Nederland verwerkt tot plastic deel- of eindproducten. Ook is bekend dat er jaarlijks in Nederland meer dan 700 kton plastic wordt verbrand in Afvalverwerkingsinstallaties (AVI's). Op grond van deze gegevens kan worden geconcludeerd dat het vervangen van primair fossiel plastic door recyclelaat en biogebaseerd plastic in Nederland ook zorgt voor CO2-reductie binnen de Nederlandse landsgrens.”



Gesteld wordt dat deze norm een belangrijk onderdeel is 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 voor Nederland te behouden.

Wij juichen dit toe en zien graag in de uitwerking garanties opgenomen dat **uit Nederlands afval geproduceerd plastic recycklaat** ook daadwerkelijk versneld wordt afgenomen via de introductie van de NCPN. We merken daarbij op dat in grote delen van Europa en zeker internationaal het overgrote deel van het afval gestort wordt en dat betekent dat in het scenario van grootschalige import van recycklaat uit bijvoorbeeld niet EU-lidstaten de vergelijking met storten (in plaats van verbranden) op CO2- en duurzaamheidseffecten meer realistisch is.

Crisis in plastic sorteer- en recyclingindustrie

Tevens vragen wij wederom aandacht voor de actuele vraaguitval op Nederlands plastic recycklaat. De Nederlandse overheid adresseert dit probleem ook in de Memorie van Toelichting op de NCPN. “Een van de voornaamste obstakels is dat er te weinig vraag is naar recycklaat en biogebaseerde polymeren zo lang polymeren bestaande uit primaire fossiele grondstoffen goedkoper zijn. Zo lang deze disbalans op de markt voortduurt, is sprake van marktfalen in de transitie naar een circulaire economie.”

De Nederlandse (en Europese) sorteer- en recyclinginfrastructuur voor kunststoffen staat nu onder druk omdat het geproduceerde recycklaat onvoldoende wordt afgenomen door de Europese kunststofverwerkende industrie. De redenen voor de vraag uitval van Nederlands (EU) plastic recycklaat zijn met uw departement gedeeld en wij hebben het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat daarover een brandbrief¹ gestuurd met een aantal te verkennen oplossingen voor op de korte termijn. Ook bij leden van de Vereniging Afvalbedrijven is het verdienmodel op plasticrecycling geheel of grotendeels stil komen te staan. Deze bedrijven zijn genoodzaakt om bestaande plasticrecyclinginstallaties (sorteer- en recyclingcapaciteit) nu op een lagere capaciteit te laten opereren of gehele onderdelen zijn uitgezet. Dit remt de transitie naar een circulaire economie en het behalen van de klimaatdoelen. We onderstrepen daarom hierbij nogmaals het maatschappelijke belang tot de noodzaak om op korte termijn met steekhoudende oplossingen te komen om de vraag naar Nederlands plasticrecycklaat te doen verhogen op een wijze die de industriële plasticketen in Nederland versterkt. De Europese- en internationale marktdynamiek zijn daarbij te beschouwen.

Onze vraag hierbij aan u is:

- 2) Bent u bereid maatregelen voor te stellen op de korte termijn – en voorafgaande aan de introductie van een NCPN – die bijdragen aan het versterken van de afzet van **uit Nederlands afval geproduceerd recycklaat**?

¹ [Crisis in plastic sorteer- en recyclingindustrie | VNO-NCW](#)



De prijs en wettelijke positionering van Europees recycalaat is bepalend

De Nederlandse afvalsector alsmede alle Nederlandse actoren in de waardeketen van plastics opereren binnen een Europese- en internationale markt. De verwachting binnen het bedrijfsleven is dat de import van recycalaat uit buiten Europa zal toenemen door de NCPN en ook door Europese regelgeving. Tevens is de verwachting dat meer Europees recycalaat in Europa zal moeten worden afgezet. De Europese beleidsmakers hebben de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen aangescherpt voor export buiten de EU en OECD voor kunststofafval én dat betekent dat vanaf 21 november 2026, nog meer Europees kunststofafval in Europa – industrieel - verwerkt zal moeten worden.

Een mogelijk bepalend element om de vraag naar Europees recycalaat te borgen is de Europese bijmengverplichting die producenten voorschrijft om een percentage recycalaat te gaan toepassen in hun producten. Dit hangt wel af van de uitwerking én met name de positionering van Europees recycalaat ten opzichte van niet-Europees recycalaat. De verwachting is dat deze wetgeving pas na 2030 van kracht zal zijn. Dat betekent in ieder geval dat voor de komende 6 jaar een structurele oplossing gevonden moet worden om het 'prijsniveau' tussen virgin plastic (en import niet EU-recycalaat) én Europees plastic recycalaat te balanceren zodat het Europese recycalaat in Europa wordt afgenomen. Dit is relevant van het oogpunt van circulariteit maar ook om het milieuprobleem dat samenhangt met het wereldwijd slecht verwerken van plasticafvalstoffen te kunnen oplossen. We gaan derhalve in het vervolg van onze inbreng nader in op het belang van de garantie dat de NCPN a priori stuurt op de afname van uit Nederlands afval gewonnen recycalaat.

De Nationale Circulaire Plastic Norm in Nederland

De introductie van een Nationale Circulaire Plastic Norm per 1-1-2027 zou – onder de juiste voorwaarden – versneld kunnen bijdragen om de vraag in Nederland naar **uit Nederlands afval gewonnen recycalaat** te verhogen en wordt daarmee een stimulans tot meer en betere scheiding en recycling van Nederlands plasticafval. De vraag blijft boven de markt hangen of er op korte termijn niet noodzakelijke -en betere tussenmaatregelen genomen moeten worden om de Nederlandse sorteer- en recyclinginfrastructuur te ondersteunen alsmede de positie van Nederlandse verwerkers van plastic recycalaat verder uit te bouwen. We hopen dat u met ons daarover in contact zult treden.

Het gedachtegoed van een circulaire normstelling op grondstoffen met circulaire credits – vooreerst uitgewerkt in de NCPN - omarmen wij omdat hierdoor een meer concurrent speelveld met primaire grondstoffen wordt beoogd, waarbij de afname van recycalaat is zeker gesteld. Dat is helaas nog steeds geen vanzelfsprekendheid en onze sector vraagt al jaren om afzetgaranties voor alle energie die onze achterban investeert om de aangereikte afvalstoffen om te zetten in bruikbare grondstoffen voor de economie. De circulaire economie draait op dit moment nog niet voluit en wij streven naar een circulaire economie die zichzelf op de been kan houden en bijdraagt aan Europese zelfvoorziening op grondstoffen. De Europese recyclingindustrie moet groeien de komende jaren om de Europese doelstellingen op circulariteit en CO₂-reductie te kunnen behalen én om Europa meer grondstoffen zelfvoorzienend te kunnen laten zijn.

We hopen dan ook dat dit gedachtegoed uitbreiding zal krijgen op alle secundaire grondstoffen waar geconcentreerd wordt op de markt met primaire grondstoffenleveranciers. Uiteraard hangt veel af van de uitwerking en zijn wij ook afhankelijk van voldoende handelingsperspectief van de (Nederlandse – en Europese) verwerkers.



Verlies aan Nederlandse productiecapaciteit dient voorkomen te worden én deze norm of haar Europese variant zou juist bij moeten gaan dragen aan de verdere versterking van de noodzakelijke industriële capaciteit binnen de Nederlandse (en Europese) waardeketen kunststoffen, zodat de circulaire economie echt gaat draaien.

We wijzen u in het vervolg van deze inbreng op het belang van een Europees – en internationaal gelijk speelveld en handelingsperspectief in de gehele Nederlandse waardeketen kunststoffen. De brandowners/ retailers (de marktmacht) in Europa worden niet aangesproken in dit wetsvoorstel én dat is een omissie. Zij zouden op zijn minst geconfronteerd moeten worden met een juridisch afdwingbare administratieve omgekeerde bewijslast op de producten die op de Nederlandse markt worden gebracht waarop geen plastic recycalaat is toegepast (aantonen waarom dit – vooralsnog – niet kan). Tevens zijn wij geïnteresseerd in de uitwerking rond certificering en navolgbaarheid.

- 3) Hoe wordt aangetoond dat er daadwerkelijk (Nederlands) recycalaat is toegepast in de op de markt gebrachte producten. Deze discussie leeft ook op Europees niveau (zowel binnen de EU geproduceerde producten als import uit niet-EU landen) en we kijken uit naar uw antwoord.

Economische impacts

Onze branche is voor afzet van haar sorteerfracties en recycalaat grotendeels afhankelijk van de Europese markt. Buiten Europa is er nog nauwelijks industriële capaciteit ingericht om plastic recycalaat te kunnen verwerken. De industriële capaciteit is daar ingericht op de virgin fossiele grondstoffen. De Europese recyclingsector verwacht een toename aan import van (minder duurzaam geproduceerd) recycalaat uit Azië. Dit betekent naar ons idee een extra zorgplicht dat de NCPN in haar uitwerking bij zal dragen aan de uitbreiding van industriële verwerkingscapaciteit in Nederland. Het is tenslotte ook een nationale norm. Ook in referentie naar de door ons aan u voorlegde brandbrief rond plastic recycalaat.

- 4) Kunt u dit bevestigen en staven?

De NCPN sluit geen export van plastic recycalaat van binnen en buiten de EU uit. Ook zijn er nochtans geen harde duurzaamheidscriteria verbonden aan de productie van uit het buitenland ingekochte recycalaat. Dit betekent dat Nederlandse verwerkers de keuze hebben om uit Nederlands afval geproduceerd recycalaat te laten liggen voor goedkoper recycalaat uit het buitenland. De NCPN kan het drukmiddel gaan worden op Nederlandse verwerkers om dit ook daadwerkelijk te doen. De prijs is en wordt de bepalende factor. Nederlandse verwerkers moeten immers concurrerend kunnen blijven binnen de Europese - en internationale markt.

- 5) Welke aanvullende maatregelen is de overheid voornemens te nemen om te borgen dat de NCPN positief doorwerkt op de afname van uit Nederlands afval geproduceerd recycalaat, zodat Nederland uit de situatie blijft dat een aantal Nederlandse verwerkers kan claimen aan de NCPN te voldoen (bijvoorbeeld op bloempotten of plastic tegels²) terwijl ter zelfder tijd de big bags met Nederlands recycalaat geen afzet vinden?

² [Mobiële fabriek in Lauwersoog maakt tegels uit plastic afval - RTV Noord](#)



De Europese bijmengverplichting legt de verantwoordelijkheid bij de eindafnemers. De specifieke invulling van de NCPN legt de verantwoordelijkheid niet bij de eindafnemers van de polymeerhoudende producten zoals brandowners en retailers, maar halverwege de nationale keten. Dit betekent dat de brandowners en retailers de keuze houden om goedkopere (op virgin gebaseerde) alternatieven op de Europese – en internationale markt in te kopen. Opgemerkt is daarbij ook dat kunststoffen (vooralsnog) geen onderdeel zijn van het Europese CBAM³ kader. De retailers en brandowners kunnen dus – met gemak - de NCPN omzeilen. Ook geldt de normering niet voor polymeerhoudende deel- en eindproducten die worden geïmporteerd in Nederland. Hierdoor lijkt de marktpositie van Nederlandse verwerkers te worden benadeeld en ontstaat het risico dat zij de meerkosten voor hun duurzamere (op meer recyclelaat gebaseerde variant) niet kunnen doorbelast verderop in de keten zonder verlies van afzet en dat substitutie door functioneel gelijkwaardige maar minder duurzame producten vanuit het buitenland plaatsvindt. Er is blijkens het memorie van toelichting vooralsnog geen mogelijkheid om restricties op te leggen aan de import van plastic deel- en eindproducten. De economische wegleffecten geven hier echter wel aanleiding toe.

- 6) Zijn er concrete voornemens om deze restricties wél mogelijk te maken?
- 7) En hoe schat u in dat deze aannemelijke impacts doorwerken op ons deel van de keten (sorteer- en recyclebedrijven in Nederland)?
- 8) Hoe reageert u op de inbreng van de NRK op dit punt ('een ongelijk speelveld het onvermijdelijke gevolg is van deze wetswijziging') en hoe zou dit dan uitwerken op onze bedrijven?

Samenspel beleidsmatig instrumentarium en daadwerkelijke CO2-winst

Zoals aangegeven grijpt de NCPN aan op een andere plek in keten en kijkt in bredere zin naar polymeren in plaats van specifieke producttoepassingen. De Europese wetgeving (ESPR, PPWR, CPR en ELV) kijkt naar producttoepassingen. De nationale norm betreft een verwerkingsverplichting op verwerkersniveau en geen recycled content eis op product(groep)niveau.

- 9) Hoe gaan de 2 bovengenoemde instrumenten in de praktijk op elkaar uitwerken én houdt een nationale CPN stand bij de inwerkingtreding van de Europese bijmengverplichting (later in de tijd/ vanaf 2030)?

De VA is groot voorstander van het meer verplicht stellen van de afname van secundaire plastic grondstoffen – a priori in Europees verband. Dit heeft ook een direct positieve uitwerking op productdesign. Daarbij zou de teruggewonnen grondstoffen uit afval breed ingezet moeten kunnen worden én primaire grondstoffen zouden in de toekomst meer voor hoogwaardige toepassingen bestemd kunnen blijven. De VA is betrokken geweest bij meerdere studies naar de potentiële CO2 winst van de toepassing van recyclelaat. Die winst kan aanzienlijk zijn. We zien dan ook graag dat de NCPN in haar uitwerking in de praktijk daadwerkelijk bij gaat dragen aan de toename van de vraag naar Nederlands recyclelaat.

- 10) Kunt u laten uitrekenen hoeveel CO2-reductie minimaal te verwachten is bij marktconforme invoering van de NCPN en welke bijdrage dit levert aan de Nederlandse klimaatdoelen?
- 11) Komt het belangrijke doel dat deze nationale norm beoogt dichterbij? Dat is de reductie van CO2-uitstoot in Nederland door substitutie van polymeren uit fossiele brandstoffen door polymeren uit recyclelaat of biogebaseerde polymeren bij de productie van plastic deel- en eindproducten.

³ [Carbon Border Adjustment Mechanism - European Commission \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-124246.attachments)



Belang gedegen uitwerking Algemene Maatregel van Bestuur

Veel zal nog uitgewerkt moeten worden in AMvB's, maar nu is al wel duidelijk dat de uitvoering complex zal worden. We vragen specifiek aandacht voor een aantal zaken:

- 12) De effecten van de norm zijn sterk afhankelijk van de uitwerking van de AMvB's. Zoals welke producten uitgesloten worden, om welke polymeren het gaat en welke percentages verplicht zullen worden gesteld. Is het mogelijk te verkennen of bij een lager percentage (minder ambitieus ingroeipad) de weerstand/zorgen bij Nederlandse verwerkers kunnen worden weggenomen?
- 13) De verplichting tot het gebruik van recycalaat komt nu te liggen bij de verwerker van polymeren tot deelproducten of eindproducten, niet bij de partij die de producten op de Nederlandse/ Europese markt plaatst. Er is daardoor, naast duurzaamheid, geen enkel incentive voor deze laatstgenoemde partijen om producten in te kopen waarin recycalaat verwerkt is. Ook deze partijen zouden gestimuleerd moeten worden. Zij zouden op zijn minst geconfronteerd moeten worden met een juridisch afdwingbare administratieve omgekeerde bewijslast op de producten die op de Nederlandse markt worden gebracht waarop geen plastic recycalaat is toegepast (aantonen waarom dit – vooralsnog – niet kan). Is het mogelijk om dit nader te verkennen?
- 14) De verwerker van polymeren wordt geconfronteerd met extra kosten. En indien deze kosten niet gecompenseerd worden, zal er een ongelijk economisch speelveld gaan ontstaan tussen de verwerkers in Nederland en het buitenland. Met een groot risico dat partijen hun productie naar het buitenland brengen of hun klanten producten bij concurrenten in het buitenland gaan inkopen. Is het denkbaar om deze bedrijven te compenseren voor die kosten via het Nederlandse Klimaatfonds?

Kosten voor:

1. Zoeken naar leverancier met geschikt materiaal
 2. Meenemen van klant in een ontwikkeltraject
 3. Proeven draaien met nieuw materiaal
 4. Certificering in samenwerking met leveranciers
 5. Aanpassen van de productielijnen
 6. Investerings in nieuw materieel
 7. Meer arbeid tijdens productieproces
 8. Langere doorspoeltijden of schoonmaakwerkzaamheden tussen productiecycli.
- 15) Om greenwashing te voorkomen is het belangrijk dat het percentage 'post consumer plastics' gecertificeerd is. Een aantal van onze leden zijn reeds EuCertplast gecertificeerd en leden verwachten een dezer dagen nieuwe RecyClass certificaten. Hoe borgt u navolgbare certificering?



- 16) Op langere termijn kan het de Nederlandse bedrijven ook voordeel opleveren dat zij (circa 3 jaar) eerder zijn begonnen met het gebruik van recycalaat ten opzichte van concurrenten in de EU. Zij zijn immers al door de learningcurve gegaan waar de rest nog aan zou moeten beginnen. Ook kan het NCPN bijdragen aan Europese gedachtevorming relevant voor bijvoorbeeld het inregelen van de Europese bijmengverplichting. Om het weglek effect naar het buitenland te voorkomen, en tegelijkertijd toch een boost te geven, kan gedacht worden aan het starten met een lager percentage recycalaat en dat gradueel opbouwen om pas op volle sterkte te komen als de EU dezelfde regels implementeert. En/of, door te starten met een vrijwillig systeem, waarbij partijen credits kunnen opbouwen die men later mee kan nemen als in de gehele EU de regelgeving wordt geïmplementeerd. Is het mogelijk om dit te verkennen in de verdere uitwerking van de NCPN?

De systematiek van het wetsvoorstel heeft de aanname dat alle betrokken bedrijven aan de jaarverplichting kunnen voldoen.

- 17) Hoe wordt bij het vaststellen van de percentages voor het aandeel recycalaat voorkomen dat er structureel tekorten aan certificaten beschikbaar zijn?
- 18) Welk mechanisme is beschikbaar als blijkt dat er structureel toch onvoldoende certificaten beschikbaar zijn?
- 19) Kan de heffing die in het hoofdlijnenakkoord wordt voorgesteld hierin voorzien, als deze van toepassing is op kunststofmaterialen en -producten die een te laag aandeel recycalaat (al dan niet aangevuld met beschikbare credits) bevatten ?

Cruciaal voor een goede werking van het wetsvoorstel is dat de eisen aan circulaire polymeren en voor uitgifte van certificaten in de op grond van artikel 9.9.4.2 en artikel 9.9.4.3 op te stellen AMvB eenduidig worden geformuleerd en geborgd en bij het wetsvoorstel duiding wordt gegeven over de grondslagen voor toedeling van certificaten:

- 20) Op welke wijze kan worden geborgd dat recyclaten, polymeren op basis van chemische recycling en biopolymeren, die via handel op de Nederlandse markt komen aantoonbaar aan dezelfde eisen voldoen als vergelijkbare biopolymeren en grondstoffen uit recycling (recyclaten en polymeren op basis van chemische recycling) voor plasticproductie die in Nederland zijn vervaardigd?
- 21) Hoe wordt enerzijds geborgd dat aan de eisen voor de certificering van de chain of custody wordt voldaan en anderzijds voorkomen dat er grote financiële claims ontstaan als achteraf wordt geconstateerd dat een schakel in de chain of custody niet (meer) aan de eisen voldoet?
- 22) Hoe kunnen afvalverwerkers aantonen welk deel van de kunststofafvalstromen binnen een chain of custody valt, als de herkomst van kunststofafvalstromen onvoldoende bekend is en de samenstelling van deze kunststofafvalstromen kan variëren ?



Samenhang NCPN en hoofdlijnenakkoord

Wij vragen ook aandacht voor de samenhang tussen het NCPN en het hoofdlijnenakkoord waar enerzijds wordt gesteld dat in Nederland niet meer nationale koppen worden opgenomen op Europese regelgeving en de invoering van een circulaire plastic heffing is aangekondigd met ingang van het jaar 2028 die in de begroting een jaarlijkse netto-opbrengst heeft van € 527 miljoen per jaar:

- 23) Hoe sluit de invoeringsdatum voor de heffing aan bij de beoogde invoeringsdatum van de jaarverlichting? Betekent dit dat de invoeringsdatum van het wetsvoorstel 1-1-2028 gaat worden?
- 24) Gaat het wetsvoorstel aangepast worden om een grondslag te bieden voor de voorgestelde heffing? Wat is de wisselwerking tussen deze heffing en de NCPN credit systeem (in referentie naar de memorie van toelichting)?
- 25) Kan het hoofdlijnenakkoord tot gevolg hebben dat het wetsvoorstel op een nog latere datum in werking zal treden en volledig gaat aansluiten bij Europese regelgeving (o.a. ESPR, PPWR, CPR en ELV)?
- 26) Zal een aanpassing van het wetsvoorstel ook openstaan voor consultatie?

Met vriendelijke groet,

Vereniging Afvalbedrijven • Partner in de circulaire economie

Boris van der Ham
Voorzitter